

# **Decentralisaties op het sociale domein**

*Een stand van zaken rond voorbereiding en sturing door de gemeenteraad van Heerhugowaard*

Augustus 2013

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>  INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding.....	3
1.2	Leeswijzer.....	3
<b>2</b>	<b>  ONDERZOEKSOPZET EN AANPAK</b> .....	<b>5</b>
2.1	Doel- en vraagstelling.....	5
2.2	Normenkader als 'meetlat'.....	5
2.3	Aanpak: Analyses van 'papier' aangescherpt met gesprekken.....	6
<b>3</b>	<b>  DECENTRALISATIES OP HET SOCIALE DOMEIN: REIKWIJDTE EN IMPACT</b> .....	<b>7</b>
3.1	Jeugdzorg per 1 januari 2015 volledige gemeentelijke verantwoordelijkheid.....	7
3.2	Delen van de AWBZ met ingang van 2015 hervormd onder Wmo.....	10
3.3	Participatiewet per 2015 gemeentelijke verantwoordelijkheid.....	12
3.4	Rijk wenst congruente samenwerkingsverbanden op drie decentralisaties.....	13
<b>4</b>	<b>  KADERSTELLING GEMEENTERAAD HEERHUGOWAARD: DE BEVINDINGEN</b> .....	<b>14</b>
4.1	De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld voor de decentralisaties sociaal domein.....	14
4.2	Kaderstelling omvat inhoudelijke-, procedurele- en financiële componenten.....	14
4.3	Confrontatie normen kaderstelling aan de bevindingen.....	15
<b>5</b>	<b>  STAND VAN ZAKEN DECENTRALISATIES IN HEERHUGOWAARD; DE BEVINDINGEN</b> .....	<b>16</b>
5.1	Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie ingericht.....	16
5.2	Er is een helder en concreet projectplan voor de decentralisaties opgesteld.....	17
	Decentralisatie jeugdzorg.....	17
	Decentralisatie AWBZ.....	17
	Decentralisatie Participatiewet.....	18
	Plan van aanpak regio Alkmaar.....	19
5.3	Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld.....	20
5.4	Confrontatie normen stand van zaken aan bevindingen.....	20
<b>6</b>	<b>  INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD VAN HEERHUGOWAARD; DE BEVINDINGEN</b> .....	<b>21</b>
6.1	Afspraken over frequentie en vorm van de informatievoorziening.....	21
6.2	De gemeenteraad neemt een kritische houding aan t.a.v. de verstrekte informatie.....	21
6.3	Door het college zijn aan de gemeenteraad varianten en/of scenario's voorgelegd.....	22
6.4	Confrontatie normen informatievoorziening aan bevindingen.....	22
<b>7</b>	<b>  CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>23</b>
7.1	Kaderstelling.....	23
	Conclusie.....	23
7.2	Stand van zaken.....	23
	Conclusies.....	23
	Aanbevelingen.....	24
7.3	Informatievoorziening.....	24
	Conclusie.....	24
	Aanbeveling.....	24
7.4	Scenario's/varianten.....	25
	Conclusie.....	25
	Aanbeveling.....	25

# 1 | INLEIDING

## 1.1 | ACHTERGROND EN AANLEIDING

Gemeenten krijgen de komende jaren, via drie omvangrijke decentralisaties, taken en middelen toebedeeld op het sociale domein:

- a. Het kabinet Rutte-Asscher voert een nieuwe *Participatiewet* in en voegt daarmee de Wet werk en bijstand (*Wwb*), de Wet sociale werkvoorziening (*Wsw*) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (*Wet wajong*) samen. De streefdatum voor inwerkingtreding van deze Participatiewet was tot voor kort 1 januari 2014, maar is in verband met het sociaal akkoord van april 2013 uitgesteld tot 1 januari 2015.
- b. Daarnaast hevelt het kabinet *delen van de AWBZ* (de functiebegeleiding en persoonlijke verzorging) per 2015 over naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (*Wmo*).
- c. Tot slot zijn gemeenten per 2015 verantwoordelijk voor alle onderdelen van de *jeugdzorg*.<sup>1</sup>

Ofwel, ook de gemeente Heerhugowaard wordt verantwoordelijk voor de zorg voor en het welzijn van hun kwetsbare inwoners. Vanuit het Rijk wordt beoogd daarmee een einde te maken aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin. ‘Eén gezin, één plan en één regisseur’ is het uitgangspunt bij de decentralisaties op het sociale domein. Het Rijk is van mening dat vanuit gemeenten meer maatwerk mogelijk is en de betrokkenheid van burgers wordt vergroot. Bovendien kunnen gemeenten de uitvoering van taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld, is de gedachte. De decentralisaties op het sociale domein stellen gemeenten echter voor een complexe inhoudelijke opgave en dienen gerealiseerd te worden in een economisch tijdsgewricht waarin bezuinigingen de boventoon voeren.

Gegeven de ontwikkeling met grote impact, ook voor de gemeente Heerhugowaard, heeft de Rekenkamercommissie Heerhugowaard besloten tot een onderzoek naar de stand van zaken in Heerhugowaard van de voorbereiding op de decentralisaties op het sociale domein en de kaderstellende rol van de gemeenteraad van deze gemeente daaromtrent. De resultaten van dit onderzoek zijn in navolgende rapportage uiteengezet aan de hand van feitelijke bevindingen, conclusies en praktische aanbevelingen.

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie gebruik gemaakt van de inzet van het bureau SeinstravandeLaar B.V. De onderzoekers hebben dit onderzoek in een soortgelijke opzet gelijktijdig uitgevoerd voor zes andere Rekenkamercommissies in het land. De onderzoeksresultaten van de gemeente Heerhugowaard zijn vergeleken met de uitkomsten van deze andere gemeenten. De uitkomsten van deze vergelijking zijn, in het kader van het opdoen van ‘best practices’, vastgelegd in een document dat u als bijlage E bij deze rapportage wordt aangeboden.

## 1.2 | LEESWIJZER

In hoofdstuk 1 wordt de onderzoeksopzet en aanpak uiteengezet. Hoofdstuk 2 gaat nader in op de reikwijdte en impact van de decentralisaties op het sociale domein. Het geeft antwoord op de vraag: Wat gaat er wanneer gebeuren en wat betekent dat voor gemeenten en haar inwoners? In hoofdstuk 3 komt de kaderstellende rol van de gemeenteraad aan bod. Beschreven wordt in hoeverre de gemeenteraad van Heerhugowaard kaders heeft gesteld ten aanzien van de voorbereidingen op de de-

---

<sup>1</sup> Passend onderwijs valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, omdat de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs bij scholen is neergelegd, dit in tegenstelling tot de andere decentralisaties waarbij taken en verantwoordelijkheden aan gemeenten worden overgedragen.

centralisaties. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de huidige stand van zaken in de voorbereidingen op de decentralisaties in de gemeente Heerhugowaard belicht. In hoofdstuk 5 wordt de informatievoorziening behandeld: Op welke wijze wordt de gemeenteraad van Heerhugowaard door het college ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties geïnformeerd? Hoofdstuk 6 bevat de conclusies op grond van de bevindingen uit de hoofdstukken 2 tot en met 5, gevolgd door praktisch toepasbare aanbevelingen, opgenomen in hoofdstuk 7.

## 2 | ONDERZOEKSOPZET EN AANPAK

*In dit eerste hoofdstuk wordt de doel- en vraagstelling van het onderzoek uiteengezet, het normenkader – waar de onderzoeksbevindingen aan zijn getoetst – gepresenteerd en is de gehanteerde aanpak verwoord.*

### 2.1 | DOEL- EN VRAAGSTELLING

Doel van het onderzoek is inzicht geven in wijze waarop de gemeente Heerhugowaard zich voorbereidt op de decentralisaties op het sociale domein en in welke mate en op welke wijze de gemeenteraad invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

Voor het onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- a. Heeft de gemeenteraad kaders gesteld ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein? En zo ja, welke kaders zijn gesteld?
- b. Wat is de stand van zaken in de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein?
- c. Op welke momenten en in welke vorm is door het college aan de gemeenteraad in 2011, 2012 en 2013 informatie verstrekt ten aanzien van de voortgang in de voorbereidingen op de decentralisaties?
- d. Zijn door het college aan de gemeenteraad (inhoudelijke) varianten en/of (financiële) scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad gewogen keuzes heeft kunnen maken?

### 2.2 | NORMENKADER ALS 'MEETLAT'

De deelvragen zijn vertaald naar een normenkader, welke tijdens het onderzoek als 'meetlat' heeft gefungeerd, waarlangs de onderzoeksresultaten zijn gelegd. De normen geven de door de Rekenkamercommissie Heerhugowaard gewenste situatie weer. De toets aan de bevindingen heeft plaatsgevonden in een korte onderzoeksperiode waarin de voorbereidingen voortdurend in ontwikkeling zijn. In geval van een negatieve score, betekent dit niet dat bepaalde onderwerpen alsnog een plaats (kunnen) krijgen.

Deelvraag	Normen
1. <i>Kaderstelling</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>a. De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld ten aanzien van de voorbereiding op de decentralisaties.</li><li>b. De kaderstelling omvat tenminste een inhoudelijk component (inhoudelijke doelstelling/gewenst maatschappelijk effect, procedureel component (wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden) en een financieel component (financiële en personele middelen voor uitwerking beleid).</li></ol>
2. <i>Stand van zaken</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>a. Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie voor de decentralisaties ingericht.</li><li>b. Er is een helder en concreet projectplan (inclusief doelen, resultaten en planning) voor de decentralisaties opgesteld.</li></ol>

Deelvraag	Normen
	c. Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld, waaruit de stand van zaken, eventuele risico's en beheersmaatregelen blijken.
3. <i>Informatievoorziening</i>	<p>a. Het college en de gemeenteraad hebben met elkaar afspraken vastgelegd over frequentie en vorm van de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad.</p> <p>b. De gemeenteraad wordt in ieder geval door het college geïnformeerd in het geval zich (majeure) afwijkingen/risico's voordoen.</p> <p>c. De gemeenteraad neemt een kritische en betrokken houding aan ten aanzien van de door het college verstrekte informatie. Onder een 'kritische houding' wordt door de onderzoekers onder meer verstaan het op eigen initiatief vragen om informatie, doorvragen in het geval informatie wordt gepresenteerd en tot slot het tonen van betrokkenheid door middel van aanwezigheid tijdens informatiebijeenkomsten.</p>
4. <i>Inhoudelijke varianten en/of scenario's</i>	a. Door het college zijn aan de gemeenteraad verschillende varianten en/of scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad is gevraagd om keuzes te maken.

### 2.3 | AANPAK: ANALYSES VAN 'PAPIER' AANGESCHERPT MET GESPREKKEN

Het onderzoek is gestart met een analyse van landelijke en lokale documenten betreffende de decentralisaties op het sociale domein.<sup>2</sup> Ter aanscherping en nadere invulling van het beeld dat uit deze documentenanalyse is ontstaan zijn in maart 2013 enkele interviews gehouden met sleutelpersonen rondom het thema 'decentralisaties'.<sup>3</sup> Van deze interviews zijn gespreksverslagen gemaakt welke ter goedkeuring aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Op basis van deze analyses is een notitie van feitelijke bevindingen opgesteld, welke is voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. De Rekenkamercommissie heeft op grond van deze bevindingen haar conclusies en aanbevelingen verwoord. De integrale rapportage is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van Heerhugowaard. Deze reactie is opgenomen als bijlage F in dit rapport.

<sup>2</sup> Zie bijlage A voor de geraadpleegde documenten.

<sup>3</sup> Zie bijlage B voor de geïnterviewde personen.

### 3 | DECENTRALISATIES OP HET SOCIALE DOMEIN: REIKWIJDTE EN IMPACT

*Gemeenten krijgen de komende jaren bevoegdheden, taken en middelen toebedeeld op het sociale domein, verpakt in drie decentralisaties: decentralisatie jeugdzorg, decentralisatie begeleiding en persoonlijke verzorging (AWBZ) en de invoering van de Participatiewet. De materie is zeer complex en binnen gemeenten, zo ook binnen de gemeente Heerhugowaard, bestaat behoefte aan overzicht; wat gaat er wanneer gebeuren en wat betekent dat voor gemeenten en voor haar burgers? In dit hoofdstuk wordt de reikwijdte en impact van de decentralisaties op een compacte wijze gepresenteerd.*

#### 3.1 | JEUGDZORG PER 1 JANUARI 2015 VOLLEDIGE GEMEENTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

De gemeente Heerhugowaard is thans op grond van de Wmo verantwoordelijk voor ‘preventie gerichte ondersteuning’ van jeugdigen met problemen met opgroeien en voor ouders met problemen met opvoeden. Deze preventie gerichte ondersteuning vindt grotendeels plaats vanuit de Centra voor Jeugd en Gezin. Met de decentralisatie jeugdzorg krijgen gemeenten per 1 januari 2015 de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor *alle* vormen van jeugdzorg. De gemeente Heerhugowaard wordt daarmee verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, jeugdzorgPlus, jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk beperkten (jeugd-LVB). Hieronder wordt per type jeugdzorg toegelicht waar de verantwoordelijkheden thans zijn belegd en hoe de financiering is georganiseerd.

##### *a. Provinciale jeugdzorg*

Het recht op jeugdzorg voor jongeren tot en met 18 jaar en hun ouders/verzorgers, met ernstige opgroei- en opvoedproblemen die niet kunnen worden geholpen via algemene voorzieningen (bijvoorbeeld onderwijs, JGZ of maatschappelijk werk). De provincie is conform de huidige Wet op de jeugdzorg verantwoordelijk voor de inkoop van voldoende zorg bij aanbieders Jeugd- en Opvoedhulp. Daarnaast is de provincie, door het in stand houden van een Bureau Jeugdzorg, belast met de toegang tot de jeugdzorg (ook wel indicatiestelling genoemd), de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering en het instellen van een advies- en meldpunt kindermishandeling.

##### *b. Jeugdbescherming*

Onvrijwillige hulpverlening op grond van een door de kinderrechter (civielrecht) uitgesproken maatregel, waardoor het ouderlijk gezag wordt beperkt of ontnomen. Dit omdat er sprake is van een ernstige bedreiging voor het kind vanwege mishandeling of verwaarlozing, van een ernstige wetsovertreding door minderjarigen of als het ouderlijk gezag ontbreekt.

##### *c. Jeugdreclassering*

Toezicht, begeleiding en hulpverlening aan jeugdigen die verdacht worden van of veroordeeld zijn wegens een strafbaar feit (strafrecht). Dit wordt uitgevoerd door de Bureaus Jeugdzorg in opdracht van de raad voor de kinderbescherming, de officier van justitie of de kinderrechter.

##### *d. JeugdzorgPlus*

Gedwongen opname, (gesloten) verblijf en gedwongen behandeling voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen, maar zonder strafrechtelijke veroordeling. JeugdzorgPlus instellingen bieden een intensieve vorm van gespecialiseerde jeugdzorg die start met een rechterlijke machtiging tot plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg.

#### e. Jeugd-GGZ

Gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg voor 0 tot 18 jaar (soms tot 23). De jeugd-ggz biedt hulp aan kinderen en jongeren met ernstige psychische of psychosociale problemen, angststoornissen, autismespectrumstoornissen, eetstoornissen, gedragsstoornissen). Indicatiestelling wordt uitgevoerd door Bureaus Jeugdzorg, CIZ (voor jeugd-GGZ langdurig verblijf) en huisarts. Jeugd-GGZ wordt uitgevoerd door Jeugd-GGZ organisaties en wordt betaald via de zorgverzekeringswet.

#### f. Jeugd-LVB

Biedt hulp aan kinderen en jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking, met blijvende beperkingen op het gebied van de sociale redzaamheid en aan zwakbegaafde jeugdigen (IQ van 70 tot 85) met ernstige en chronische beperkingen in de sociale redzaamheid, leerproblemen en/of gedragsproblemen. Jeugd-LVB betreft AWBZ-zorg en indicatiestelling wordt uitgevoerd door het CIZ. AWBZ-zorg wordt betaald via de AWBZ.

De bovengenoemde vormen van jeugdzorg vallen onder de tweede lijn.<sup>4</sup> De vraag naar tweede lijn jeugdzorg is voor gemeenten in de regio Alkmaar in kaart gebracht in figuur 1 (2011).<sup>5</sup> Uit de figuur valt op te maken dat in de gemeenten Alkmaar en Heerhugowaard (beiden 6%) het aantal kinderen dat in beeld is bij de tweedelijns zorg het hoogst is. Gemiddeld ontving vijf procent van de inwoners van 0-23 jaar in de regio Alkmaar in 2011 een vorm van jeugdzorg. Een verklaring voor het hoge percentage in Heerhugowaard is de jeugdzorgPlus voorziening 'Transferium Jeugdzorg', die in Heerhugowaard is gevestigd. Transferium Jeugdzorg biedt 24-uurs hulp. Jeugdigen die in Transferium Jeugdzorg verblijven op een behandelgroep worden gedurende hun behandeling veelal ingeschreven in de gemeente Heerhugowaard. In de nieuwe Jeugdzorgwet wordt er echter vanuit gegaan dat de gemeente van *herkomst* inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor de zorg van hun jeugdigen. Dit betekent dat gemeenten ook voor de jeugdigen waarvan de zorgverlening in een andere gemeente plaatsvindt de kosten moeten dragen zolang het gezin, waar de jongere uit afkomstig is en vermoedelijk weer naar terugkeert, daar blijft wonen.

	Alkm.	Bergen	Castr.	Graft-d.	Hhw.	H'loo	L'dijk	Scherm	Totaal
<b>Inwoners 0-23 jaar</b>	25.065	7.322	9.489	1.844	15.994	6.065	8.165	1.653	75.597
<b>Unieke cliënten 2<sup>e</sup> lijnszorg</b>	1.434	257	238	57	977	201	364	43	3.571
<b>Percentage 0-23 in de zorg</b>	6%	4%	3%	3%	6%	3%	4%	3%	5%

Figuur 1: Het aantal inwoners van 0-23 jaar dat gebruik maakt van een vorm van gespecialiseerd jeugdzorg in de regio Alkmaar

<sup>4</sup> Onder de nulde lijn vallen onder andere scholen, kinderopvang en verenigingen voor jeugdigen. De eerste lijn bestaat onder andere uit huisartsen, consultatiebureaus, schoolmaatschappelijk- en welzijnswerk.

<sup>5</sup> Factsheet decentralisatie jeugdzorg. De gegevens zijn gebaseerd op de startfoto regio Alkmaar van I&O research, juni 2013.



Figuur 2 laat vervolgens zien welke trajecten per gemeente zijn ingezet in 2011.<sup>6</sup> In 2011 zijn in totaal 6.364 trajecten gestart, aanzienlijk meer dan het aantal unieke cliënten, maar dit komt omdat een van de zorgontvangers meer dan één traject volgt (29%).

	Alkm.	Ber- gen	Castr.	Graft- d.	Hhw.	H'loo	L'dijk	Scher m	Totaal
<b>Ambulant</b>	2.023	415	365	96	1.640	339	570	82	5.539
<b>Verblijf</b>	88	12	12	2	93	13	26	2	251
<b>Dagbehandeling</b>	100	2	2	0	87	0	30	0	221
<b>Overig</b>	122	16	41	3	132	6	31	2	353
<b>Totaal</b>	2.342	488	420	101	1.952	358	657	86	6.364

Figuur 2: Geboden zorg onderscheiden naar de vormen ambulant, verblijf, dagbehandeling en overig.

Ten aanzien van de decentralisatie jeugdzorg zijn nog drie belangrijke aspecten te benoemen: samenwerking, transitiearrangementen en financiën. We gaan daar hieronder nader op in:

#### a. Samenwerking

Voor de goede uitvoering van een aantal taken wordt door het Rijk noodzakelijk geacht dat gemeenten op bovenlokaal niveau samenwerken. Zie ook paragraaf 3.4. Het gaat dan om de taken op het terrein van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp en het organiseren van een meldpunt voor de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling. De samenwerking voor deze taken is dan ook neergelegd in de concept Jeugdwet. De noodzaak om voor deze taken de bovenlokale samenwerking bij wet te regelen vloeit voort uit het feit dat alleen via bovenlokale samenwerking gewaarborgd kan worden dat er overal en altijd capaciteit voorhanden is om kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp te kunnen uitvoeren. Bovendien is bovenlokale samenwerking noodzakelijk om een voldoende geografische dekking van het stelsel van meldpunten te kunnen waarborgen.

#### b. Transitiearrangementen

Tussen het Rijk, VNG en IPO zijn afspraken gemaakt over het overgangsjaar 2015. Onderdeel van deze afspraken is dat gemeenten in regionaal verband transitiearrangementen realiseren. Zo wordt ook in de regio Alkmaar een transitiearrangement opgesteld, waarbij wordt samengewerkt met de regio West-Friesland en de Kop van Noord-Holland. Het doel van de regionale transitiearrangementen is om per 31 oktober 2013 een arrangement gereed te hebben dat inzicht biedt in de continuïteit van zorg voor cliënten. Toetsing van dit arrangement zal plaatsvinden door de transitiecommissie stelselherziening jeugd (TSJ). Het arrangement zelf is een overzicht van gemaakte afspraken tussen gemeenten, zorgaanbieders en financiers. Het arrangement zelf geeft inzicht in de wijze waarop iedere regio omgaat met de volgende punten:

- De continuïteit van zorg realiseren
- De hiervoor benodigde infrastructuur realiseren
- De frictiekosten als gevolg van de transitie per 1-1-2015 beperken

#### c. Financiën

Op het moment dat de budgetten overgaan zal er een besparing worden ingeboekt. Het huidige regeerakkoord spreekt over een extra korting van 150 miljoen (met een ingroei in 2015 en 2016), bovenop de door het vorige kabinet aangekondigde korting van 300 miljoen. De totale korting komt daarmee op circa 15% van het totale budget.

<sup>6</sup> Factsheet decentralisatie jeugdzorg. De gegevens zijn gebaseerd op de startfoto regio Alkmaar van I&O research, juni 2013.

Op dit moment ontvangen provincies volgens een verdeelsleutel budgetten van het Rijk voor de provinciale jeugdzorg. De provincies financieren hiermee de Bureaus Jeugdzorg en aanbieders van Jeugd en Opvoedhulp.<sup>7</sup> Het ministerie heeft aan het SCP en onderzoeksbureau Cebeon opdracht gegeven om tot een nieuw verdeelmodel te komen. Voor 2015 wordt de verdeling gebaseerd op het daadwerkelijke historische gebruik in 2011 en 2012. De gegevens over aantallen cliënten per zorgvorm worden ontsloten via de jeugdzorgmonitor/lokale jeugdspiegel van het CBS. Vanaf 2016 is een objectief model mogelijk, waarbij de verdeling is gebaseerd op objectieve factoren van gemeenten.

In de meicirculaire 2013 is per gemeente het toekomstige jeugdzorgbudget opgenomen. Er is beoogd om een zo getrouw mogelijk beeld weer te geven, maar in de meicirculaire van 2014 wordt het definitieve bedrag per gemeente voor 2015 bekend op basis van de meest recente gegevens en de nog te nemen besluiten. Bij het te verdelen bedrag is in de meicirculaire voorzichtigheidshalve uitgegaan van het laagste scenario (met de hoogste kortingsbedragen en de laagste groeipercentages). Het budget van Heerhugowaard is geraamd op € 13.254.946,-. Zoals eerder genoemd is de gemeente van *herkomst* inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor de zorg van hun jeugdigen. De toelichting op het jeugdzorgbudget voor 2015 zet daarom uiteen dat bij de provinciale jeugdzorg en de jeugdzorg-plus (waaronder Transferium Jeugdzorg) waar mogelijk is uitgegaan van het adres van de gezag dragende ouder(s) van de jeugdige.

### 3.2 | DELEN VAN DE AWBZ MET INGANG VAN 2015 HERVORMD ONDER WMO

Met ingang van 2015 zal de AWBZ ingrijpend worden hervormd. Met de decentralisatie van de AWBZ worden extramurale begeleiding en extramurale persoonlijke verzorging geschrapt uit de AWBZ en in een andere vorm bij de Wmo ingevoegd. We lichten beide vormen hieronder kort toe:

Extramurale begeleiding valt uiteen in ambulante begeleiding en dagbesteding en kort verblijf.

- a. *Ambulante begeleiding*: Het gaat hier om de ondersteuning (praktische hulp, structuur en regie in de persoonlijke levenssfeer) van een diverse groep mensen. Mensen met een verstandelijk, lichamelijke en zintuigelijke handicap, dementerende ouderen en mensen met ggz-problematiek. Doel van deze begeleiding is om zelfredzaamheid te bevorderen en zo opname of verwaarlozing te voorkomen. Voorbeelden van begeleiding zijn: woonbegeleiding, gezinsondersteuning, dagbesteding voor verstandelijk beperkten, logeerhuizen, sport voor verstandelijk beperkten, vakantie activiteiten voor verstandelijk beperkten. Ook het vervoer dat aan de begeleidingsactiviteiten is verbonden wordt overgeheveld naar de Wmo.
- b. *Dagbesteding*: Dit gaat over de activiteiten voor mensen met een ernstige beperking en welke nu vergoed worden via de AWBZ. Dit kan van alles zijn, waaronder het maken van schilderijen, in- en uitpakwerk, werken in een tuinderij, koken, etc.
- c. *Kort verblijf*: Het logeren in een instelling, bijvoorbeeld een verpleeghuis of verzorgingstehuis voor maximaal drie etmalen per week. Het verblijf is te karakteriseren als logeren ter aanvulling op het wonen in de thuissituatie en niet als wonen in een instelling voor het grootste deel van de week. Tijdens het kortdurend verblijf kan er geen sprake zijn van behandeling.

De Regio Alkmaar kent 254.337 inwoners waarvan 3.280 cliënten met (in zorg gemelde) extramurale begeleiding ontvangen (peildatum april 2012). Dit staat gelijk aan 1,29 cliënten per 100 inwoners. De

<sup>7</sup> De verdeelsleutel is gebaseerd op een inschatting van het aantal jongeren dat zorg nodig heeft. Deze inschatting wordt gebaseerd op een aantal criteria, zoals geslacht, laagopgeleid, niet westerse-allochtoon, één-ouder gezin, afkomstig uit gezin met laag inkomen. Deze criteria vormen samen de wegingsfactor. Hoe hoger de wegingsfactor, hoe hoger het aandeel van het budget.

totale kosten voor deze doelgroep zijn geschat op € 35.316.600.<sup>8</sup> In figuur 3 is de groep cliënten uitgesplitst naar gemeenten in de regio Alkmaar.

Gemeente	Aantal unieke cliënten
Alkmaar	1.367
Bergen NH	280
Castricum	372
Graft- De Rijp	42
Heerhugowaard	649
Heiloo	218
Langedijk	288
Schermer	64
<b>Totaal</b>	<b>3.280</b>

Figuur 3: Aantal unieke cliënten per gemeente in regio Alkmaar

Bij *extramurale persoonlijke verzorging* gaat het om het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de algemene dagelijkse levensverrichtingen. Voorbeelden van persoonlijke verzorging zijn hulp bij het wassen of douchen, hulp bij uiterlijke verzorging, hulp bij de toiletgang, hulp bij eten en drinken, hulp bij beweging (wisselgging, verplaatsen), hulp bij medicijngebruik of kathetergebruik, etc.

De inzet van de Wmo is om mensen zolang mogelijk actief te laten deelnemen aan de samenleving. Voor diegene die niet 'mee kunnen doen' biedt de Wmo maatschappelijke ondersteuning. Kenmerkend voor de Wmo en de ondersteuning die geleverd wordt, is het compensatiebeginsel. Dit beginsel houdt in dat mensen zoveel als mogelijk zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van knelpunten in het meedoen. Burgers hebben binnen het compensatiebeginsel, in tegenstelling tot in de AWBZ, geen recht op zorg. Gemeenten hebben conform de Wmo de plicht om burgers te compenseren bij beperkingen die zij ervaren om mee te doen. De verwachting is dat de begeleiding en persoonlijke verzorging onder het compensatiebeginsel van de Wmo zullen vallen.

#### *Versobering AWBZ en huidige WMO*

Naast het directe effect dat de decentralisatie op het takenpakket van de gemeente Heerhugowaard heeft, hebben de versoberingen in de AWBZ en van de huidige Wmo een effect op de (financiële) opgave van de gemeente Heerhugowaard. Binnen de AWBZ zullen de intramurale<sup>9</sup> zorgzwaartepakketten worden afgebouwd. De verwachting is dat deze versobering in de AWBZ extra druk, en vooral ook een financiële druk op de extramurale zorg zal leggen. Daarnaast wordt er op de huidige Wmo bezuinigd, met name ten aanzien van de huishoudelijke hulp. Huishoudelijke hulp wordt alleen toegankelijk voor mensen met een laag inkomen. De korting bedraagt 40% op het huidige budget.

#### *Financiën*

Er bestaat een aantal factoren dat het voor nu lastig maakt om in te schatten wat de financiële kaders zijn voor gemeenten bij de uitvoering van de decentralisatie AWBZ. Op dit moment werken SCP en Cebeon aan een nieuw verdeelmodel voor de Wmo gelden. Daarnaast is het nog onduidelijk welk moment (peiljaar) het Rijk zal hanteren bij het berekenen van de budgetten voor de nieuwe taken. Tot slot zal de zorgvraag toenemen (zie hierboven). Het is thans onduidelijk wat de financiële consequenties zijn van deze groei in zorgvraag en of gemeenten daarvoor gecompenseerd worden.

<sup>8</sup> Decentralisatie begeleiding AWBZ: aantallen en aard cliënten in de gemeente Heerhugowaard

<sup>9</sup> Zorg die gedurende een onafgebroken verblijf van meer dan 24 uur geboden wordt in een zorginstelling, zoals een ziekenhuis, verpleeghuis, verzorgingshuis of een instelling voor verstandelijk gehandicapten.

### 3.3 | PARTICIPATIEWET PER 2015 GEMEENTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

Het kabinet Rutte-Asscher voert een nieuwe Participatiewet in en voegt de Wet werk en Bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een deel van de Wajong samen. De streefdatum voor inwerkingtreding was 1 januari 2014, maar is met het sluiten van het sociaal akkoord uitgesteld tot 1 januari 2015. Het kabinet wil mensen zo veel mogelijk laten participeren, bij voorkeur via een reguliere baan. Met de invoering van één regeling via de Participatiewet wordt beoogd mensen die nu aan de kant staan meer kansen te bieden. Meer kansen op regulier werk of, als dat (nog) niet kan, meer kansen op andere vormen van participatie.

Met de samenvoeging van de doelgroepen van de Wwb, de Wsw en de Wajong (met arbeidspotentieel) in de nieuwe Participatiewet neemt de gemeentelijke doelgroep in omvang toe. Mensen die momenteel nog klant zouden worden bij het UWV, zullen met de invoering van de Participatiewet immers door de gemeente worden opgepakt.

De nieuwe wet houdt in grote lijnen het volgende in. Een Wajong-uitkering is per 1 januari 2015 alleen nog mogelijk voor mensen die helemaal niet meer kunnen werken ('volledig en duurzaam arbeidsongeschikt'). Wie nog wel kan werken, valt dan onder de Participatiewet. Wie nu al een Wajong-uitkering ontvangt, wordt herkeurd. Als uit de herkeuring blijkt dat de persoon over arbeidsvermogen beschikt, kan hij een beroep doen op de gemeente voor re-integratieondersteuning en/of een uitkering. Daarnaast veranderen per 1 januari 2015 de voorwaarden voor een plaats in de sociale werkvoorziening. Wie nu in een sociale werkplaats werkt, wordt niet herkeurd. Gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2015 zelf 30.000 'beschutte werkplekken' (werken onder begeleiding) scheppen. Zij krijgen hiervoor geld van de Rijksoverheid. Op zo'n werkplek kan iemand het wettelijke minimumloon verdienen. Tot slot geldt voor iedereen die straks onder de Participatiewet valt (mensen met bijstand, Wajong, Wsw) het instrument loonkostensubsidie. Bij loonkostensubsidie compenseert de overheid de werkgever, die iemand in dienst neemt met een productiviteit van minder dan 80% van het minimumloon, voor het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon.

#### *Financiën*

Gemeenten zullen voor hun re-integratie inspanningen een gebundeld budget gaan ontvangen. Door verschillende doelmatigheids- en efficiencykortingen betekent dit echter een afname van de beschikbare re-integratiemiddelen. Voor de Regio Alkmaar gaat het naar schatting om een daling van het totale budget van € 4.565.000,- in 2014 naar € 3.626.000,- in 2018. Als de verwachte stijgende kosten van de Wsw (onder andere als gevolg van het verlagen van de rijksvergoeding) hierop in mindering worden gebracht blijft in 2014 € 3.301.000,- over voor re-integratie-inspanningen en slechts € 1.186.000,- in 2018, zie figuur 4 (concept visiedocument participatiewet, 10 april 2013).

Participatiebudget	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Ontwikkeling Participatiebudget (W-deel)<sup>10</sup></b>	4.565.000	4.225.000	3.959.000	3.705.000	3.626.000
<b>Tekorten WSW<sup>11</sup></b>	-1.264.000	-1.670.000	-1.943.000	-2.248.000	-2.440.000
<b>'Over' voor re-integratie</b>	3.301.000	2.555.000	2.016.000	1.457.000	1.186.000

Figuur 4: Verwachte Participatiebudget Regio Alkmaar, 2014 - 2018

### 3.4 | RIJK WENST CONGRUENTE SAMENWERKINGSVERBANDEN OP DRIE DECENTRALISATIES

De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om de taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden. Het kabinet is van oordeel dat de uitvoeringskracht van gemeenten in eerste instantie door middel van samenwerking dient te worden versterkt. De VNG heeft opgeroepen om vóór 31 mei met voorstellen te komen voor vormen van samenwerking in het sociale domein. De VNG zal de te vormen samenwerkingsverbanden toetsen aan de volgende criteria:

- de gekozen samenwerking heeft een schaal die efficiënt is en een samenhangend verzorgingsgebied kent (met het oog op de omvang van het aantal cliënten dan wel het aantal aanbieders);
- de gekozen samenwerking biedt voldoende basis voor goed toezicht op eventuele risico's;
- het voorkomen van witte vlekken, zodat een gemeente geen toegang zou hebben tot een samenwerkingsverband;
- een goede en stevige regie in de richting van en een goede relatie met grote maatschappelijke- en zorginstellingen;
- voldoende voortgang in de gekozen schaal en samenwerking.

Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat gestreefd wordt naar congruentie. Onder congruentie wordt verstaan dat gemeenten met dezelfde bestuurlijke partners samenwerken om de decentralisaties uit te voeren. Congruentie is onder meer van groot belang voor het leggen van dwarsverbanden tussen de afzonderlijke decentralisaties.

Op 28 mei 2013 heeft de gemeenteraad van Heerhugowaard het besluit genomen om met de acht gemeenten binnen de regio Alkmaar een congruent samenwerkingsverband te vormen. Het doel van het samenwerkingsverband is tot op heden om de drie decentralisaties gezamenlijk voor te bereiden. Over eventuele samenwerkingsvormen ten aanzien van gezamenlijke uitvoering wordt in een later stadium besloten.

<sup>10</sup> Gebundeld re-integratiebudget (participatiebudget 'oude stijl' na ombuigingen plus WSW-budget 'oude stijl' na regeerakkoord plus toegevoegde budgetten voor nieuwe doelgroepen) na regeerakkoord, doorrekening op basis van voorlopige macrobudgetten.

<sup>11</sup> Tekorten WSW (kunnen) ontstaan doordat de rijksvergoeding per SW plek afneemt van € 27.000 naar € 22.700 zonder dat de kosten dalen en de geraamde afname van het WSW bestand langzamer gaat dan waar het Rijk vanuit gaat. Aanname is gedaan op basis van een risico-inventarisatie van VNG. De tekorten hebben uitsluitend betrekking op de normverlaging die de komende 6 jaar wordt toegepast. Dus die tekorten zijn exclusief de al bestaande tekorten die de gemeente aanvult uit de algemene middelen (een bedrag per WSW-er) en de ontwikkeling die in die tekorten zit.

## 4 | KADERSTELLING GEMEENTERAAD HEERHUGOWAARD: DE BEVINDINGEN

*Door middel van kaderstelling door de gemeenteraad worden de normen en kaders vastgesteld voor het lokaal beleid en daarmee wordt het speelveld waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent, afgebakend. Onderzocht is of de gemeenteraad van Heerhugowaard kaders heeft gesteld ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties. De bevindingen worden in dit hoofdstuk per norm (paragraaf) gepresenteerd, waarna een toets plaatsvindt in hoeverre aan de norm wordt voldaan.*

### 4.1 | DE GEMEENTERAAD HEEFT KADERS VASTGESTELD VOOR DE DECENTRALISATIES SOCIAAL DOMEIN

Op 18 december 2012 is er door de gemeenteraad van Heerhugowaard een strategische kadernota sociaal domein vastgesteld. Een breed veld aan belanghebbenden heeft input gegeven voor de kadernota, waaronder het college, gemeenteraad, managementteam en ambtenaren, alsook de cliëntenadviesraad en organisaties uit het sociale domein. Onder de kadernota sociaal domein vallen de aandachtsgebieden welzijn, jeugd, onderwijs, cultuur, sport, gezondheid, zorg, veiligheid, sociale zaken, maatschappelijke zaken, wijkgericht werken, maatschappelijk vastgoed, wonen, voorzieningen en openbare ruimte.

### 4.2 | KADERSTELLING OMVAT INHOUDELIJKE-, PROCEDURELE- EN FINANCIËLE COMPONENTEN

De kadernota sociaal domein geeft richting aan het beleid en de uitvoering binnen het sociaal domein en beschrijft de gewenste eindsituatie, namelijk een sterke civil society door sociale stijging en sociale binding. De kadernota beoogt te sturen op een cultuurverandering bij burgers, maatschappelijke organisaties en gemeente. *'Iedereen in Heerhugowaard doet mee in de samenleving'* is het basisprincipe van het kader sociaal domein. Aan dit basisprincipe liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- a. Iedereen neemt verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor elkaar, is eigenaar van zijn eigen proces en biedt ondersteuning aan anderen;
- b. Iedereen is in principe zelfredzaam, er is hulp voor wie dat nog niet is of kan worden;
- c. Iedereen levert naar vermogen een bijdrage aan de maatschappij;
- d. We gaan uit van de kracht van de inwoners en organisaties.

Binnen het sociale domein heeft de gemeente een regierol en een dienstverlenende rol. Toetsing en kwaliteitsbewaking van zowel uitvoering als beleidsontwikkeling zijn onderdeel van de gemeentelijke regierol. Volgens de kadernota impliceert een regierol ook loslaten. *'Dit betekent niet dat de gemeente zich uit het maatschappelijk veld terugtrekt. Zij is juist aanwezig vanuit haar regierol. Loslaten betekent voor de gemeente het afwegen van toelaatbaarheid en draagbaarheid van risico's. We accepteren daarmee ook dat risico's niet zijn uit te sluiten.'* Daarnaast heeft de gemeente ook een taak in de uitvoering van het sociaal vangnet (dienstverlenende rol). Samenhang en samenwerking tussen de verschillende beleidsvelden wordt gerealiseerd door één gemeentelijk loket voor alle mogelijke participatievraagstukken. Binnen dit loket wordt gewerkt vanuit één intakegesprek en in de backoffice een snelle schakeling tussen verschillende disciplines.

Naast een beschrijving van de gewenste eindsituatie op het sociale domein benadrukt de kadernota de noodzaak tot financiële ontschotting van de verschillende beleidsvelden binnen het sociale domein.

### 4.3 | CONFRONTATIE NORMEN KADERSTELLING AAN DE BEVINDINGEN

Bovenstaande bevindingen worden in onderstaand schema afgezet tegen het normenkader. Wordt aan een norm voldaan, dan is het oordeel een +, wordt gedeeltelijk aan de norm voldaan, dan is het oordeel een +-, en wordt niet aan een norm voldaan, dan is het oordeel een -.

Normen	Bevindingen	Oordeel
a. De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld ten aanzien van de voorbereiding op de decentralisaties.	Voor het brede sociale domein heeft de gemeenteraad een strategische kadernota vastgesteld. Voor de decentralisaties afzonderlijk zijn kadernota's in concept gereed. Waaronder een conceptvisie op de Participatiewet en een conceptstartnotitie decentralisatie AWBZ.	+
b. De kaderstelling omvat tenminste een inhoudelijk component (inhoudelijke doelstelling/gewenst maatschappelijk effect, procedureel component (wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden) en een financieel component (financiële en personele middelen voor uitwerking beleid).	De strategische kadernota bevat een inhoudelijk component, in de vorm van een beschrijving van de gewenste eindsituatie op het sociale domein. Ook wordt de noodzaak om tot financiële ont-schotting te komen benadrukt. De kadernota biedt geen zicht op de wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden.	+ -

## 5 | STAND VAN ZAKEN DECENTRALISATIES IN HEERHUGOWAARD; DE BEVINDINGEN

*Hoewel de juridische, bestuurlijke en financiële kaders voor de decentralisaties nog niet duidelijk zijn bereiden gemeenten zich voor op hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Onderzocht is wat de stand van zaken is in de voorbereidingen op de decentralisaties. De bevindingen worden in dit hoofdstuk gepresenteerd, waarna een toets plaatsvindt in hoeverre aan de norm wordt voldaan.*

### 5.1 | ER IS EEN BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE PROJECTORGANISATIE INGERICHT

De voorbereidingen op de decentralisaties worden in de regio Alkmaar opgepakt (zie ook paragraaf 3.4). De regio Alkmaar bestaat uit de gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar, Bergen, Castricum, Heiloo, Langedijk, Schermer en Graft-de Rijp. De decentralisaties zijn begin 2012 op lokaal niveau ondergebracht in één overkoepelend project “Integrale aanpak Maatschappelijke ontwikkelingen”. De projectstructuur is opgezet binnen de gemeentelijke organisatie van Heerhugowaard met verbindingen naar de regio. Hieronder wordt een toelichting gegeven op de lokale en regionale projectorganisatie, met dien verstande dat de regionale projectstructuur recent is gewijzigd (zie daarna).

#### *Toelichting structuur:*

*De lokale stuurgroep is door het college van Heerhugowaard aangewezen als bestuurlijk opdrachtgever en neemt beslissingen op hoofdlijnen. De stuurgroep bestaat onder meer uit de portefeuillehouders, sectordirecteuren en afdelingshoofden. De lokale projectgroep decentralisatie, bestaande uit onder meer de projectleiders, bereidt de besluitvorming voor en voert de besluiten van de stuurgroep uit. In de regionale projectgroepen vindt de inhoudelijke uitwerking van de decentralisaties plaats en wordt de verbinding met de relevante organisaties, instellingen en de regio gelegd. In deze regionale projectgroepen zijn de projectleiders decentralisatie van Heerhugowaard vertegenwoordigd. De regionale projectgroepen worden ondersteund door diverse werkgroepen, die onder leiding staan van een projectgroep lid. De regionale projectgroepen leggen verantwoording af aan de wethouders, die periodiek bijeenkomen in een regionaal portefeuillehouders overleg (PORA). Besluitvorming vindt plaats door de colleges en de gemeenteraden.*

In de regio is echter geconstateerd dat de voorbereidingen in tijd niet parallel aan elkaar lopen en dat de onderlinge samenhang meer nadruk behoeft. De colleges in de regio Alkmaar hebben derhalve besloten tot het opstellen van een regionaal programmaplan en een nieuwe regionale projectstructuur, voor de gezamenlijke aansturing en uitwerking van de drie decentralisaties, zonder daarbij de lokale verschillen uit het oog te verliezen. Op 2 juli 2013 was er een gezamenlijke vergadering van de colleges van de regiogemeenten, waarin is ingestemd met een programmatische aanpak voor de decentralisaties op het sociale domein en een daarbij behorende projectstructuur.<sup>12</sup>

#### *Toelichting structuur:*

*De nieuwe regionale projectstructuur bestaat uit een bestuurlijk opdrachtgever (bestaande uit één portefeuillehouder per gemeente), ambtelijk opdrachtgever (bestaande uit maximaal drie gemeentesecretarissen) en een programmamanager. De nieuwe regionale structuur zal het overkoepelende project ‘integrale aanpak’ van Heerhugowaard niet vervangen. Ook op lokaal niveau zal de voortgang en mate van afstemming worden gemonitord, zal de (integrale) ontwikkeling van het lokaal sociaal beleid worden bevorderd en zal de inbreng vanuit Heerhugowaard in de regio worden afgestemd. Er bestaat een personele verbinding tussen de lokale en regionale structuur via vertegenwoordiging van Heerhugowaard in regionale gremia. De inbreng vanuit Heerhugowaard wordt indien nodig afgestemd in de lokale project- en stuurgroep en eventueel ook door middel van bespreking met medewerkers en/of bestuursleden buiten de project- en stuurgroep.*

<sup>12</sup> Een schematische weergave van de projectstructuur is opgenomen in bijlage C.



## 5.2 | ER IS EEN HELDER EN CONCREET PROJECTPLAN VOOR DE DECENTRALISATIES OPGESTELD

Naar aanleiding van de startnotie *Integrale Aanpak Maatschappelijke Ontwikkelingen* (2011) heeft het college van Heerhugowaard de opdracht gegeven initiatieven in het kader van de drie decentralisaties te borgen door een overkoepelende visie en een daarbij behorende integrale aanpak voor de gemeente Heerhugowaard. Dit heeft geresulteerd in het projectplan 'Integrale Aanpak Decentralisaties Heerhugowaard' welke op 7 februari 2012 door het college van Heerhugowaard is vastgesteld. Dit project is het overkoepelende Heerhugowaardse project op de drie decentralisaties jeugdzorg, AWBZ en de Wet Werken naar Vermogen (thans Participatiewet). Voor de afzonderlijke decentralisaties zijn op regionaal niveau projectplannen opgesteld. In onderstaande paragrafen wordt per decentralisatie gezien in hoeverre er een concreet projectplan is opgesteld met een beschrijving van doel(en), resultaat(en) en een planning.

### *DECENTRALISATIE JEUGDZORG*

Begin 2012 hebben alle gemeenten in de Regio Alkmaar het Regionaal Transitieplan vastgesteld. Het regionaal transitieplan kan worden beschouwd als een startnotitie voor de decentralisatie jeugdzorg. Er zijn in dit transitieplan algemene inhoudelijke uitgangspunten benoemd, die leidend zijn voor het vormgeven van de decentralisatie jeugdzorg in de Regio Alkmaar. Deze uitgangspunten zijn als volgt samen te vatten:

- a. Kracht van ouders, jongeren en hun sociale omgeving als basis.
- b. Ondersteunen in plaats van overnemen, in direct contact met het gezin.
- c. Als er hulp nodig is, inzetten in de directe leefomgeving, erbij halen en arrangeren
- d. We zorgen voor snelheid, minder schakels, minder gezichten en werken volgens één gezin / één plan / één regisseur.
- e. De veiligheid van het kind is gewaarborgd.

Daarnaast passeren in het transitieplan de projectorganisatie en de beschikbaarstelling van ambtelijke capaciteit en transitiemiddelen van het Rijk de revue.

In navolging op het Regionaal Transitieplan is er een (concept) werkplan jeugdzorg regio Alkmaar (april 2013) opgesteld. In het werkplan worden vier thema's onderscheiden, namelijk:

- a. Analyse en inventarisatie
- b. Visie en kaders jeugdzorg
- c. Toegang tot zorg (signalering en toeleiding)
- d. Sturing en financiën jeugdzorg

Per thema zijn er vervolgens deelprojecten benoemd en per deelproject wordt de *doelstelling* omschreven en in het merendeel van projecten ook het beoogde *resultaat*. Het thema analyse en inventarisatie kent bijvoorbeeld het deelproject 'analyse huidige zorgvraag tweede lijn'. Het doel van dit deelproject is om inzicht te krijgen in de doelgroep en het hulpaanbod in de tweedelijnszorg. Het resultaat is een startfoto van de huidige situatie in de regio Alkmaar. Tot slot is een globale *planning* opgenomen tot aan 1 januari 2015.

### *DECENTRALISATIE AWBZ*

De gemeenten in de regio Alkmaar hebben uitgesproken de overheveling van de begeleiding gezamenlijk te willen voorbereiden. Eind 2011 zijn de gemeenten gestart met de voorbereidingen en in september 2011 is er een regionaal projectplan 'Decentralisatie AWBZ naar Wmo' opgesteld. Dit projectplan is door de provincie gehonoreerd en in het PORA en de colleges afzonderlijk vastgesteld. Door alle politieke ontwikkelingen nadien (controversieel verklaren van decentralisatie AWBZ en het nieuwe regeerakkoord) zijn het plan van aanpak en de impactmonitor herzien, dat heeft geleid tot de Startnotitie Begeleiding (april 2013). In de startnotitie wordt geschetst hoe de overheveling van de functie begeleiding wordt aangepakt. Op 28 mei 2013 is de startnotitie vastgesteld door het college

van Heerhugowaard. Voor de decentralisatie van de functie persoonlijke verzorging wordt nog een startnotitie opgesteld.

De algemene *doelstelling* van de overheveling van de functie begeleiding is: *'inwoners met een beperking uit de regio Alkmaar faciliteren en ondersteunen in het zoeken naar eigen vormen van zelfredzaamheid. De gemeente vult aan met een zorg- en ondersteuningsaanbod dat is afgestemd op die aspecten van zelfredzaamheid waar compensatie voor nodig is.'*

Door de projectgroep zijn er vijf tijdelijke werkgroepen ingesteld (toegang tot begeleiding, marktconsultatie/contracten, vervoer, Pgb en respijtzorg), ieder met een specifieke opdracht. Per werkgroep is de *doelstelling* opgenomen en het *resultaat*. Bijvoorbeeld, het doel van de werkgroep toegang tot begeleiding is te verkennen hoe een integrale toegang of benadering van cliënten mogelijk gemaakt kan worden. Hiertoe dienen een aantal resultaten te worden gerealiseerd, onder meer het ontwikkelen van een uniforme aanpak voor de 'keukentafelgesprekken', de toewijzing en de administratieve afhandeling. Een concrete planning ontbreekt in de startnotitie.

De werkgroep marktconsultatie/contracten heeft in de regio een pilot uitgevoerd, 'werken met de zelfredzaamheid-matrix', welke begin juni is afgerond. De zelfredzaamheid-matrix is een instrument waarmee de zelfredzaamheid van de cliënt in kaart kan worden gebracht. Onderzocht is of dit instrument een alternatief kan bieden voor de methodiek zoals die thans door het CIZ wordt gehanteerd. Na afronding van de pilot is er een marktconsultatieronde uitgevoerd onder vijftieng aanbieders.<sup>13</sup>

#### *DECENTRALISATIE PARTICIPATIEWET*

De invoering van de Participatiewet loopt gelijktijdig met de totstandkoming van de Regionale sociale dienst (zie hierna.) Bij de totstandkoming wordt rekening gehouden met de Participatiewet, bijvoorbeeld in het dienstverleningsmodel, dat voorziet in een unit 'beschut werken', 'werkleerbedrijf' en 'werk en inkomen'. In het kader van de participatiewet is een visiedocument opgesteld, dat uit de bestuurlijke besluitvorming is genomen vanwege de afspraken in het Sociaal Akkoord. Zodra de participatiewet behandeld is in de Tweede en Eerste Kamer, wordt het visiedocument al dan niet aangepast en opnieuw ter besluitvorming aangeboden aan het college en de gemeenteraad.

##### *a. Regionale sociale dienst*

De gemeenten in de regio Alkmaar hebben besloten om met elkaar te verkennen welke mogelijkheden er zijn om te gaan samenwerken op het domein van het vangnet van de sociale zekerheid. Het plan van aanpak is in januari 2012 door de colleges in de regio Alkmaar vastgesteld (in Heerhugowaard op 10 januari 2012). Hiermee is ingestemd met:

- De start van het project samenwerking sociale diensten per 1 januari 2012;
- Het inrichten van het project samenwerking sociale diensten op basis van een werkgroepenstructuur;
- Het ondertekenen van een intentieverklaring om te komen tot een samenwerkingsverband met als doel het gezamenlijk uitvoeren van het vangnet van de sociale zekerheid door acht gemeenten;
- Het plan van aanpak, met daarin opgenomen een drietal go/no-go momenten, ter kennisname voor te leggen aan de gemeenteraad.

De keuze voor samenwerking vloeit voort uit de reeds bestaande samenwerking op dit beleidsgebied en de samenwerking binnen de gemeenschappelijke regeling Werkvoorziening Noord-Kennemerland (WNK). Het project heeft niet alleen betrekking op de samenwerking van de uitvoering van het sociale vangnet door gemeenten, maar geeft ook invulling aan de toekomst van het huidige WNK. De regionale sociale dienst wordt de uitvoeringsorganisatie van de participatiewet.

<sup>13</sup> Het verslag van de marktconsultatieronde was gedurende het onderzoek nog niet gereed.

De doelstellingen voor het beoogde samenwerkingsverband, alsmede de argumenten om te gaan samenwerken luiden als volgt:

- Minder kwetsbaarheid bij de uitvoering en waarborgen van continuïteit;
- Grotere slagkracht bij het ontwikkelen van beleid;
- Een sterkere partner bij onderhandelingen met externe partners
- Verhoging van de kwaliteit van dienstverlening;
- Verbetering van de efficiency en effectiviteit van de bedrijfsvoering.

Het project is opgesplitst in een aantal fasen, namelijk de voorbereidingsfase, de implementatiefase en de realisatiefase. De deelnemende gemeenten zullen tijdens de voorbereidingsfase een aantal go/no-go beslismomenten hebben, waarbij men kan besluiten al dan niet deel te blijven uitmaken van het project. De stappen en beoogde *resultaten* zijn als volgt:

1. Intentieverklaring om te komen tot samenwerking;
2. Uitgangspunten om te komen tot samenwerking;
3. Taken en doelstellingen samenwerkingsverband;
4. Inventarisatie van overeenkomsten en verschillen in het thans door de gemeenten gevoerde beleid;
5. Financiële risico's en kaders samenwerking;
6. Dienstverleningsmodel samenwerking;
7. Bedrijfsvoering samenwerking;
8. Juridische vormgeving samenwerking;
9. Juridische en organisatorische weg om te komen tot samenwerking;
10. Implementatie samenwerking.

Stappen 2 tot en met 4 zijn onderdeel van het eerste go/no-go moment, stap 5 is onderdeel van het tweede go/no-go moment en stappen 6 tot en met 9 maken onderdeel uit van het derde go/no-go moment.

Het tweede en derde go/no-go moment zijn samengevoegd en op 6 november 2012 heeft het college van Heerhugowaard besloten akkoord te gaan met de tien besluiten op het gebied van de financiën, de juridische structuur, de invulling van het dienstverleningsmodel en de beleidsacties.

De verwachting is dat de beslisnota ten aanzien van het opzetten van de gezamenlijke regionale dienst eind juni/begin juli 2013 in de colleges zal worden behandeld. In oktober 2013 zal de beslisnota dan in besluitvorming worden gebracht in de gemeenteraden. Na goedkeuring door de gemeenteraden zal worden gestart met de implementatiefase.

#### *b. Herstructurering Wsw-bedrijf*

In de regio Alkmaar is WNK Bedrijven belast met de uitvoering van de WSW. De invoering van de Participatiewet zal grote gevolgen hebben voor WNK, aangezien de toegang tot de Wsw volledig wordt afgesloten voor nieuwe klanten en zij voor bestaande klanten een lagere vergoeding zullen ontvangen. Dit heeft consequenties voor de bedrijfsvoering van WNK en herstructurering is daarom noodzakelijk. Het is de intentie van de regio Alkmaar om WNK bedrijven, verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw in de regio Alkmaar, ook onder te brengen in de regionale sociale dienst.

#### *PLAN VAN AANPAK REGIO ALKMAAR*

Zoals reeds genoemd is in juli 2013 door de regiogemeenten ingestemd met een programmatische aanpak voor de decentralisaties op het sociale domein. De hiervoor genoemde afzonderlijke projectplannen zullen in het kader van de regionale samenwerking op de decentralisaties nader tegen het licht worden gehouden. Met de programmatische aanpak is er echter ook een nieuw vierde project geïnitieerd, namelijk het project 'innovatieve thema's'. De voorlopige opdrachten van deze projectgroep zijn: de organisatie van de toegang, informatievoorziening, inkoop, bundeling van de vervoers-

voorzieningen en het organiseren van een dwarsverband tussen dagbesteding AWBZ en de Participatiewet.

### 5.3 | ER WORDEN PERIODIEK VOORTGANGSRAPPORTAGES OPGESTELD

Er worden (nog) geen lokale of regionale voortgangsrapportages opgesteld. Tot de beoogde taken van de bestuurlijk opdrachtgever van de regionale programmastructuur behoort echter onder meer het rapporteren aan colleges en gemeenteraden over de voortgang van het programma door middel van kwartaalrapportages.

### 5.4 | CONFRONTATIE NORMEN STAND VAN ZAKEN AAN BEVINDINGEN

Bovenstaande bevindingen worden in onderstaand schema afgezet tegen het normenkader. Wordt aan een norm voldaan, dan is het oordeel een +, wordt gedeeltelijk aan de norm voldaan, dan is het oordeel een +/-, en wordt niet aan een norm voldaan, dan is het oordeel een -.

Normen	Bevindingen	Oordeel
a. Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie voor de decentralisaties ingericht.	Op lokaal- en op regionaalniveau is er een projectorganisatie ingericht met bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgevers.	+
b. Er is een helder en concreet projectplan (inclusief doelen, resultaten en planning) voor de decentralisaties opgesteld.	Voor de decentralisatie jeugdzorg, AWBZ en de oprichting van de Regionale sociale dienst, waarin de Participatiewet in ogenschouw wordt genomen, zijn er ambtelijke regionale projectplannen opgesteld, waarin de doelen en resultaten zijn uitgelijnd en een (globale) planning. Voor de decentralisatie van de functie persoonlijke verzorging wordt nog een startnotitie opgesteld. Ook is recent een plan van aanpak regio Alkmaar opgesteld.	+
c. Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld, waaruit de stand van zaken, eventuele risico's en beheersmaatregelen blijken.	Er worden (nog) geen lokale of regionale voortgangsrapportages opgesteld.	-

## **6 | INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD VAN HEERHUGOWAARD; DE BEVINDINGEN**

*De wijze waarop het college en ambtenaren de gemeenteraad tegemoet treden en bedienen is van cruciaal belang voor de mate waarin de gemeenteraad de rol kan waarmaken die zij zichzelf heeft toebedacht. Onderzocht is op welke momenten en in welke vorm door het college aan de gemeenteraad informatie is verstrekt en hoe de verstrekte informatie door de gemeenteraad wordt beoordeeld. De bevindingen die voor het overgrote deel zijn gebaseerd op interviews, worden in dit hoofdstuk per norm gepresenteerd, waarna een toets plaatsvindt in hoeverre aan de norm wordt voldaan.*

### **6.1 | AFSPRAKEN OVER FREQUENTIE EN VORM VAN DE INFORMATIEVOORZIENING**

Tot voor kort werd er in de gemeenteraad weinig gediscussieerd over het sociale domein. De stuurgroep heeft derhalve in 2012 besloten tot het instellen van Benen Op Tafel (BOT) overleggen met de Raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkeling. Eén keer in de twee à drie maanden wordt er een BOT overleg georganiseerd. Dit zijn informele overleggen met de raadscommissieleden waarbij zij door een wethouder of ambtenaar geïnformeerd worden over de decentralisaties. Door de commissieleden worden deze overleggen gewaardeerd. Het is een ongedwongen manier van informatie-uitwisseling, waarbij de gemeenteraad op een toegankelijke wijze bij het decentralisatieproces wordt betrokken. Naast de informele BOT overleggen worden gemeenteraadsleden geïnformeerd door middel van (regionale) informatiebijeenkomsten en raadsinformatiebrieven.

Ervaren wordt dat door het college aan de gemeenteraad veel informatie wordt verstrekt, maar daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat de informatie compacter en meer gestructureerd zou kunnen worden vormgegeven. Daarnaast worden door wethouders stukken gewoontegetrouw ter inzage gelegd. De gemeenteraad zou graag zien dat zij, in het geval de stukken politiek gevoelige onderwerpen betreffen, vaker stukken zouden agenderen in plaats van dat deze alleen ter inzage beschikbaar gesteld worden. Een duidelijke tijdplanning is hierbij belangrijk, opdat de gemeenteraad weet wanneer hij in stelling wordt gebracht. Tot slot zouden gemeenteraadsleden graag zodanig geïnformeerd willen worden dat inzichtelijk wordt gemaakt ten aanzien van welke thema's en wanneer zijn keuzemogelijkheden liggen met betrekking tot de decentralisaties.

### **6.2 | DE GEMEENTERAAD NEEMT EEN KRITISCHE HOUDING AAN T.A.V. DE VERSTREKTE INFORMATIE**

De houding van de gemeenteraad kan als gematigd kritisch worden omschreven. Ervaren wordt dat raadsleden zich geïnteresseerd opstellen en graag van de hoed en de rand willen weten, maar een echte inhoudelijke discussie ten aanzien van de materie vindt weinig plaats. Zo leidden de geformuleerde uitgangspunten in de kadernota sociaal domein tot weinig vraagpunten en/of discussie, maar voerde de status van het stuk (kadernota of visie) de boventoon in de gemeenteraadsvergadering. Illustratief is ook een opmerking van een gemeenteraadslid tijdens een Raadscommissievergadering (d.d. 26 juni 2013) ten aanzien van samenwerking rondom financiering van de jeugdzorg, ingegeven vanuit het gegeven dat Transferium Jeugdzorg in Heerhugowaard is gevestigd. Een dergelijke belangrijke opmerking wordt niet opgepakt, dan wel werd niet op gereageerd door andere gemeenteraadsleden. Tot slot was tot voor kort de opkomst tijdens de informatiebijeenkomsten wisselend. Dit is echter onder de aandacht gebracht bij de griffie en tijdens de laatste bijeenkomst was de opkomst goed.

### 6.3 | DOOR HET COLLEGE ZIJN AAN DE GEMEENTERAAD VARIANTEN EN/OF SCENARIO'S VOORGELEGD

De gemeenteraad zou in stukken voor besluitvorming graag varianten en/of scenario's voorgelegd willen krijgen. In de praktijk worden de varianten echter voorgesorteerd en wordt er één voorstel ter besluitvorming ingebracht. Hierdoor leeft bij gemeenteraad het gevoel dat, op het moment dat er daadwerkelijk iets besloten moet worden, er weinig ruimte bestaat om nog invloed uit te oefenen. De gemeenteraadsleden zijn van mening dat het regionale samenwerkingsverband een formele verwerking van scenario's in de weg staat: de regio wil in de ogen van de gemeenteraad graag één richting op en laat weinig ruimte voor bijsturing: *'En dan krijgen wij min of meer een panklaar pakket op ons bord en als je daar een andere mening over hebt is dat erg lastig voor de samenwerking'*, aldus een geïnterviewd gemeenteraadslid. Bij het besluit tot het vormen van een congruent samenwerkingsverband is dit ook een aandachtspunt. In het collegevoorstel tot het vormen van een samenwerkingsverband wordt voorgesteld om in dialoog met gemeenteraad en het college een voorstel te ontwikkelen over hoe de gemeenteraden invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol in relatie tot de drie decentralisaties.

### 6.4 | CONFRONTATIE NORMEN INFORMATIEVOORZIENING AAN BEVINDINGEN

Bovenstaande bevindingen worden in onderstaand schema afgezet tegen het normenkader. Wordt aan een norm voldaan, dan is het oordeel een +, wordt gedeeltelijk aan de norm voldaan, dan is het oordeel een +-, en wordt niet aan een norm voldaan, dan is het oordeel een -.

Normen	Bevindingen	Oordeel
a. Het college en de gemeenteraad hebben met elkaar afspraken vastgelegd over frequentie en vorm van de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad.	Afgesproken is dat de raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkelingen een keer in de twee à drie maanden wordt geïnformeerd tijdens een BOT-overleg. Daarnaast wordt de gemeenteraad geïnformeerd als de gelegenheid zich voordoet door middel van (regionale) informatiebijeenkomsten en raadsinformatiebrieven.	+
b. De gemeenteraad neemt een kritische en betrokken houding aan ten aanzien van de door het college verstrekte informatie. Onder een 'kritische houding' wordt door de onderzoekers onder meer verstaan het op eigen initiatief vragen om informatie, doorvragen in het geval informatie wordt gepresenteerd en tot slot het tonen van betrokkenheid door middel van aanwezigheid tijdens informatiebijeenkomsten.	De gemeenteraad neemt een gematigd kritische houding aan. Gemeenteraadsleden stellen zich geïnteresseerd op, maar een inhoudelijke discussie, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van de kadernota sociaal domein, vindt weinig plaats. De aanwezigheid tijdens informatiebijeenkomsten is beter nadat dit onder de aandacht is gebracht bij de griffie.	+ -
c. Door het college zijn aan de gemeenteraad verschillende varianten en/of scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad is gevraagd om keuzes te maken.	Tot op heden zijn er geen varianten en/of scenario's voorgelegd. In raadsvoorstellen worden varianten voor gesorteerd.	-

## 7 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

*Op basis van voorgaande bevindingen heeft de Rekenkamercommissie de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd.*

### 7.1 | KADERSTELLING

#### CONCLUSIE

- Voor het brede sociale domein is er een strategische kadernota sociaal domein vastgesteld door de gemeenteraad van Heerhugowaard. Voor de decentralisaties afzonderlijk zijn kaderstellende visies/nota's in concept gereed. Het is belangrijk dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de toekomstige kadernota's beziet in hoeverre de voorgestelde kaders overeenstemmen met de brede kadernota op het sociale domein.

#### AANBEVELING

- De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om een standpunt in te nemen ten aanzien van de vraagstukken die in het sturingskader zijn uiteen gezet, bijvoorbeeld ten aanzien van de organisatie van de tussenlaag, zelf doen of samenwerken en de beheersing van de financiële risico's. Zie hiervoor bijlage D: 'Decentralisaties in het sociale domein. Aanzet tot een sturingskader voor de gemeenteraad van Heerhugowaard met betrekking tot de decentralisaties jeugdzorg, AWBZ en Participatiewet.'

Hierbij is het van belang dat de nieuwe kaders niet indruisen tegen het basisprincipe 'Iedereen doet mee' en de daaraan gerelateerde uitgangspunten uit de brede visie op het sociale domein.

### 7.2 | STAND VAN ZAKEN

#### CONCLUSIES

- a. Zowel op lokaal- als ook op regionaal niveau is er een projectorganisatie ingericht voor de decentralisaties op het sociale domein met bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgevers. In de praktijk bleek de regionale structuur niet goed werkbaar. Het sociale domein is verdeeld over verschillende portefeuillehouders en geconstateerd is dat er te weinig aandacht was voor samenhang. Recent is de regionale projectstructuur gewijzigd. Het sociale domein is daarmee in de regionale projectstructuur verdeeld over minder kolommen, hetgeen betekent dat 'de spaghetti van betrokkenen' en daaraan gerelateerde overleggen zijn gereduceerd. De gezamenlijke bestuurlijke- en ambtelijke regionale aansturing zal naar alle waarschijnlijkheid het waarborgen van meer verbinding tussen de decentralisaties mogelijk maken.
- b. Voor de decentralisaties afzonderlijk is in de regio de huidige doelgroep in kaart gebracht door zogenoemde 'startfoto's'. De integrale problematiek tussen de verschillende beleidsvelden is hiermee (nog) niet inzichtelijk gemaakt.
- c. Over de voortgang van de decentralisaties wordt (nog) niet gerapporteerd in lokale en/of regionale voortgangsrapportages. Dit behoort wel tot de beoogde taken van de bestuurlijk opdrachtgever van de nieuwe regionale programmastructuur.

## AANBEVELINGEN

- De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om het college te verzoeken het voorzieningengebruik in zijn totaliteit (dus niet per decentralisatie) te onderzoeken. Ter illustratie kan worden kennisgenomen van het rapport voorzieningengebruik in Veenendaal. In dit rapport is niet enkel het gebruik per voorziening in kaart gebracht, maar wordt ook inzicht geboden in eventuele samenhang in voorzieningen en overlap tussen voorzieningen.<sup>14</sup>
- De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om het college te verzoeken te rapporteren over de voortgang van de voorbereidingen op de decentralisaties door middel van voortgangsrapportages, waaruit de stand van zaken, eventuele risico's/afwijkingen en beheersmaatregelen blijken.

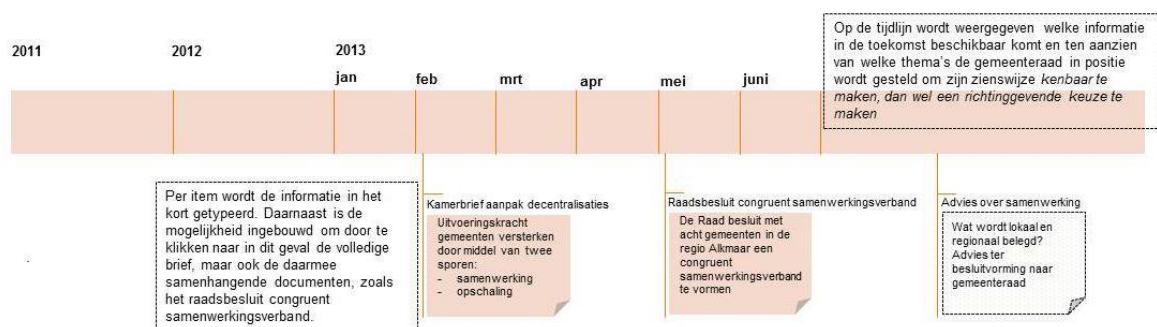
## 7.3 | INFORMATIEVOORZIENING

### CONCLUSIE

- De raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkeling wordt geïnformeerd via toegankelijke en informele BOT-overleggen. Daarnaast vindt informatievoorziening plaats indien de gelegenheid zich voordoet via raadsinformatiebijeenkomsten en raadsinformatiebrieven. Winst is te boeken ten aanzien van de presentatie van informatie; dit kan compacter en op een meer gestructureerde wijze vorm worden gegeven. Ook wordt niet inzichtelijk gemaakt ten aanzien van welke thema's en wanneer, de gemeenteraad 'aan zet' is.

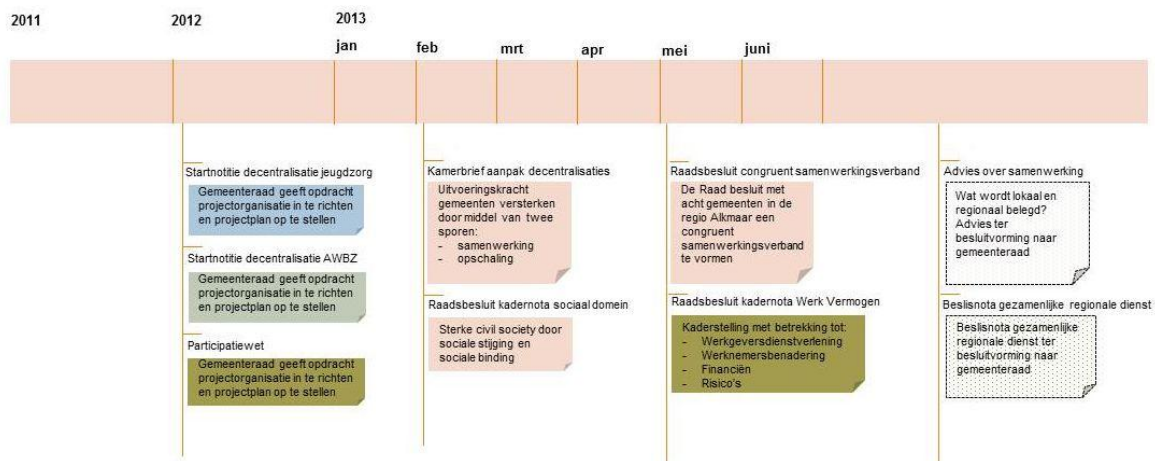
### AANBEVELING

- De Rekenkamercommissie beveelt aan om met het college in gesprek te gaan voor het maken van afspraken over frequentie, vorm en inhoud van de informatievoorziening. Opdat een meer structurele vorm van informatievoorziening mogelijk wordt gemaakt, die tevens in toegesneden op gemeenteraadsleden en inzichtelijk maakt wanneer hij 'aan zet' is. Het gebruik van een digitale tijdlijn kan hierbij behulpzaam zijn (zie onderstaande fictieve illustratie en voor meer uitleg de overzichtsrapportage op p.29 en 30).



<sup>14</sup> Voorzieningengebruik in Veenendaal. Een verkenning van de overlap en samenhang in gebruik. Panteia, juni 2012.





## 7.4 | SCENARIO'S/VARIANTEN

### CONCLUSIE

- De gemeenteraad wordt tot op heden door het college onvoldoende in de positie gebracht om beleidskeuzes te kunnen maken, op basis van inhoudelijke varianten (impact burgers) en daaraan gerelateerde scenario's in financiële of bestuurlijke (risico) zin.

### AANBEVELING

- De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om een standpunt in te nemen ten aanzien van welke thema's hij een raadsvoorstel aangeboden wil krijgen met inhoudelijke keuzes (varianten). Met betrekking tot de thema's kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vraagstukken uit het sturingskader ten aanzien van samenwerking (welke taken worden lokaal, regionaal of bovenregionaal georganiseerd? of financiering (aanbesteden of subsidiëren?)

De Rekenkamercommissie beveelt voorts aan het college daaropvolgend te vragen inzicht te geven in de financiële en/of maatschappelijke gevolgen (scenario's) van de onderscheiden keuzes. Er is vaak niet één oplossing, niet één uitleg voor een probleem/vraagstuk.

## BIJLAGE A | OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Startnotitie invoeren Wet werken naar vermogen, 8 juni 2011
- Plan van aanpak. Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland, oktober 2011
- Besluit B&W projectplan samenwerking sociale diensten, 10 januari 2012
- Besluit B&W regionaal transitieplan jeugd regio Alkmaar, 17 januari 2012
- Integrale aanpak voor de gemeente Heerhugowaard. Startdocument
- Integrale aanpak decentralisaties Heerhugowaard. Visie en projectplan (inclusief bijlagen), 24 januari 2012
- Besluit B&W visie en projectplan integrale aanpak decentralisaties, 7 februari 2012
- Presentatie decentralisatie AWBZ begeleiding, april 2012
- Decentralisatie begeleiding AWBZ: aantallen en aard cliënten in de gemeente Heerhugowaard, april 2012
- Regionale sociale agenda, 5 juli 2012
- Nota 'Overheveling begeleiding van de AWBZ naar de Wmo fase 1, september 2012
- Besluit B&W visie en uitgangspunten overheveling, 18 september 2012
- Decentralisatie jeugdzorg, startfoto, oktober 2012
- Beslisnota regionale samenwerking sociale diensten (inclusief bijlagen), 16 oktober 2012
- Strategische kadernota sociaal domein, november 2012 (inclusief bijlagen 1, 2 en 3)
- Besluit B&W beslisnota samenwerkingsverband sociale diensten, november 2012
- Raadsnotulen 18 december 2012 (behandeling strategische kadernota)
- Concept werkplan jeugdzorg regio Alkmaar, april 2013
- Concept visiedocument Participatiewet, april 2013
- Memo plan van aanpak decentralisatie regio Alkmaar, april 2013
- Startnotitie begeleiding, april/mei 2013
- Besluit B&W decentralisatiebrief Plasterk en vormen van een congruent samenwerkingsverband, 29 april 2013
- Raadsbesluit decentralisatiebrief Plasterk en vormen van een congruent samenwerkingsverband, 28 mei 2013
- Presentatie regie op decentralisaties
- Nieuwsbrief sociale diensten 1 t/m 4
- Collegeadvies regio Alkmaar programmaplan decentralisaties sociaal domein, 2 juli 2013
- Regie op decentralisaties. Plan van aanpak regio Alkmaar, juli 2013
- Factsheet decentralisatie jeugdzorg

## BIJLAGE B | OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN<sup>15</sup>

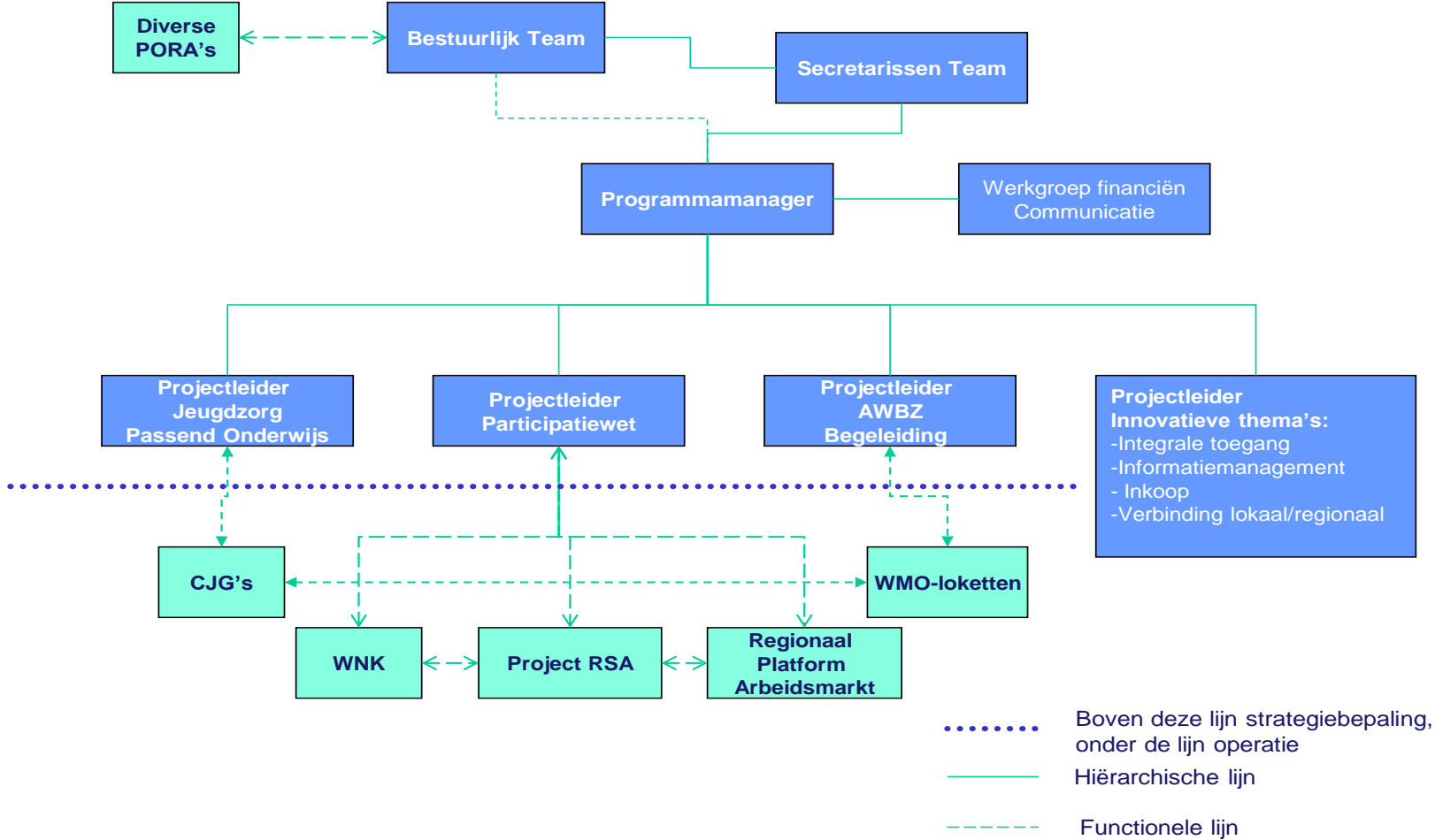
- De heer Binnendijk, wethouder stadsbeheer, sociale zaken, Europese zaken, omgevingsvergunning, project stadshart
- Mevrouw Comajta, beleidsadviseur wonen, welzijn en zorg
- Mevrouw van Diemen, gemeenteraadslid D66
- Mevrouw Frederiks, commissielid Trots op Nederland
- De heer Koppelaar, gemeenteraadslid PvdA
- De heer Kwint, wethouder welzijn, volksgezondheid , ICT, communicatie, duurzaamheid en dienstverlening
- Mevrouw van Ling-Wanst, gemeenteraadslid CDA
- De heer van Lochem, projectleider transitie jeugdzorg, procesbegeleider transities sociaal domein
- Mevrouw Nijman, beleidsadviseur sociale zekerheid, projectleider onderzoek regionale samenwerking sociale diensten
- De heer Van Oord, gemeenteraadslid VVD
- Mevrouw Stam, wethouder economische zaken, verkeer en vervoer, Wmo inclusief ouderenbeleid, binnenstedelijke WWZ-locaties, projectwethouder voor de Vork, 't stationsgebied en de Broekhorn
- De heer Van der Starre, gemeenteraadslid Trots op Nederland
- De heer Van der Veen, commissielid D66
- Mevrouw van der Werff, gemeenteraadslid GroenLinks

---

<sup>15</sup> Het interview met de leden van de commissie Maatschappelijk Ontwikkeling heeft plaats gevonden in de vorm van een groepsinterview.



**BIJLAGE C | PROJECTORGANISATIE**



Bron: Regie op decentralisaties. Plan van aanpak regio Alkmaar



**BIJLAGE D | STURINGSKADER**

**BIJLAGE E | OVERZICHTSRAPPORTAGE**





# INHOUDSOPGAVE

<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>2</b>
<b>1   INLEIDING: HET BELANG VAN KADERSTELLING .....</b>	<b>3</b>
1.1   Achtergrond en aanleiding .....	3
1.2   Leeswijzer .....	3
<b>2   DE UITDAGING: TERUG NAAR DE SAMENLEVING.....</b>	<b>4</b>
<b>3   EEN RAAMWERK VOOR DE DISCUSSIE .....</b>	<b>5</b>
3.1   De decentralisaties als ontwerpvragestuk met randvoorwaarden.....	5
3.2   Huidige organisatie in kolommen met groot aantal partijen .....	5
3.3   Kijken met een gekantelde bril .....	6
<b>4   NAAR STURINGSKADERS VOOR DE GEMEENTERAAD.....</b>	<b>9</b>
4.1   Drie niveaus om op te sturen.....	9
4.2   Wanneer doet de gemeente het goed in het sociaal domein? .....	9
4.3   Organisatie van de ondersteuning.....	10
4.3.1 Wie organiseert de tussenlaag? .....	10
4.3.2 Zelf doen of samenwerken? .....	11
4.3.3. Beheersing van de financiële risico's .....	12
4.3.4 innovaties bij het stimuleren van de zelfredzaamheid.....	13
4.4   Grip op de transitie .....	13
4.5   De vraagstukken ter overpeinzing voor de gemeenteraad samengevat.....	14

# 1 | INLEIDING: HET BELANG VAN KADERSTELLING

## 1.1 | ACHTERGROND EN AANLEIDING

Gemeenten krijgen de komende jaren, via drie omvangrijke decentralisaties, taken en middelen toebedeeld op het sociale domein:

- a. Het kabinet Rutte-Asscher voert een nieuwe *Participatiewet* in en voegt daarmee de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet wijng) samen. De streefdatum voor inwerkingtreding van deze Participatiewet was tot voor kort 1 januari 2014, maar is in verband met het sociaal akkoord van april 2013 uitgesteld tot 1 januari 2015.
- b. Daarnaast hevelt het kabinet *delen van de AWBZ* (de functie begeleiding en persoonlijke verzorging) per 2015 over naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).
- c. Tot slot zijn gemeenten per 2015 verantwoordelijk voor alle onderdelen van de *jeugdzorg*.

Ofwel, ook de gemeente Heerhugowaard wordt verantwoordelijk voor de zorg voor en het welzijn van hun kwetsbare inwoners. Vanuit het Rijk wordt beoogd daarmee een einde te maken aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin. 'Eén gezin, één plan en één regisseur' is het uitgangspunt bij de decentralisaties op het sociale domein. Het Rijk is van mening dat vanuit gemeenten meer maatwerk mogelijk is en de betrokkenheid van burgers wordt vergroot. Bovendien kunnen gemeenten de uitvoering van taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld, is de gedachte. De decentralisaties op het sociale domein stellen gemeenten echter voor een complexe inhoudelijke opgave en dienen gerealiseerd te worden in een economisch tijdsgewricht waarin bezuinigingen de boventoon voeren.

De Rekenkamercommissie ziet het als haar taak om de gemeenteraad te ondersteunen bij zijn kaderstellende en controlerende rol. Voor de gemeenteraad zijn vooraf gestelde kaders essentieel om zijn controlerende rol goed te kunnen uitvoeren. De risico's voor de gemeente zijn groot en het is daarom van belang voor de gemeenteraad om aan de voorkant inzichtelijk te maken waarop hij wil sturen en welke kaders hij het college mee wil geven om de omvangrijke decentralisaties beheersbaar te houden en tot een goed einde te brengen. De Rekenkamercommissie biedt de gemeenteraad daarom onderhavige notitie aan om, vooruitlopend op de grote hoeveelheid beleid, maatregelen en beslissingen die in verband met de drie decentralisaties aan hem voorgelegd zullen worden, zich te kunnen beraden op de rol die hij daarin wil vervullen en de kaders die hij daarbij wenst te hanteren.

## 1.2 | LEESWIJZER

In de notitie wordt in allereerst stilgestaan bij de onderliggende uitdaging die de basis vormt voor de drie decentralisaties en hun onderlinge samenhang. Vervolgens wordt een raamwerk beschreven op basis waarvan het grote aantal beleidsvraagstukken dat verband houdt met de decentralisaties in hun onderlinge samenhang kunnen worden beschouwd. Op basis van dit raamwerk worden tot slot suggesties gedaan voor sturingskaders voor de gemeenteraad.

## 2 | DE UITDAGING: TERUG NAAR DE SAMENLEVING

Het is nog niet eens zo lang geleden dat veel van de voorzieningen, die de overheid momenteel binnen het sociaal domein aanbiedt, niet bestonden. De zorg voor degenen die dat nodig hadden rustte op de schouders van familie en naasten en bij particuliere liefdadigheidsinitiatieven. Na de oorlog is een beweging op gang gekomen waarbij de overheid deze zorg tot haar verantwoordelijkheid is gaan beschouwen. Vanaf de jaren vijftig heeft onze verzorgingsstaat zich in een hoog tempo ontwikkeld. De overheid heeft in deze periode de zorg daarbij feitelijk overgenomen. Sommigen noemen het ook wel een monopolisering van de zorg. Toen in de jaren tachtig zichtbaar werd dat de kosten voor de zorg onbeheersbaar dreigde te worden, is een beweging tot stand gekomen om de zorg steeds bedrijfsmatiger te organiseren: strengere regels, standaardisatie, uniformering, maar daardoor ook minder variatie, minder ruimte voor de belevingswereld van de zorgbehoevenden en meer bureaucratie. Toch bleken deze maatregelen niet afdoende om de groei van de zorgkosten beheersbaar te houden. De recente economische crisis en de toenemende vergrijzing maakten duidelijk dat het huidige stelsel van voorzieningen op de lange termijn niet meer houdbaar is. Er moet iets fundamenteel veranderen.

De meeste partijen zijn het er inmiddels over eens dat de oplossing moet liggen in het teruggeven van een deel van de zorgtaken aan de samenleving. We moeten weer meer zorgen voor onszelf en voor elkaar, zodat een beroep op de door de overheid gefinancierde voorzieningen minder noodzakelijk wordt. De overheid krijgt daarbij veel meer dan in het verleden een rol als ultiem vangnet voor diegenen die tussen wal en schip dreigen te vallen. Alleen het hoogst noodzakelijke kan nog uit collectieve middelen gefinancierd worden. Wat als hoogst noodzakelijk wordt beschouwd, staat daarbij overigens nog wel ter discussie en verschilt per politieke stroming.

Het teruggeven van verantwoordelijkheden aan de samenleving kan echter niet van de ene op de andere dag worden gerealiseerd. Waar de overheid decennia lang de burgers heeft 'ontzorgd', kan ze niet zomaar een groot deel van haar verantwoordelijkheden teruggeven. De samenleving moet klaar worden gemaakt om weer meer voor zichzelf en voor elkaar te zorgen en daarbij te aanvaarden dat de overheid niet steeds voor hen klaar staat. Het inzicht is gegroeid dat het stimuleren van de zelfredzaamheid en het zorgen voor elkaar niet werkt vanuit de ivoren torens in Den Haag, maar om interventies vragen in de directe leefomgeving van de zorgbehoevenden. De afgelopen jaren ontplooiën zich daarom steeds meer initiatieven waarbij gemeenten inwoners faciliteren en ondersteunen bij het organiseren van de zelfredzaamheid. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Arnhem grond beschikbaar gesteld voor de aanleg van zogenaemde 'minimatuinen'. Op deze grond mogen inwoners die onder de armoedegrens leven hun eigen fruit en groente verbouwen. Grond die niet wordt gebruikt, of oogst die overblijft, is beschikbaar voor de Voedselbank (Binnenlands Bestuur, 'minima in Arnhem gaan eigen eten verbouwen', 9 juli 2013). Deze initiatieven hebben veelal het karakter van een experiment. Een generieke blauwdruk voor een succesvolle aanpak om inwoners in hun eigen kracht te versterken en meer voor elkaar te laten zorgen bestaat nog niet.

De grote uitdaging bij de decentralisaties is dan ook de samenleving zo te organiseren, dat inwoners maximaal zelfredzaam worden, elkaar helpen waar dat kan en de meest kwetsbare zorgbehoevenden een minimaal beroep hoeven te doen op de schaarse overheidsmiddelen. Daar waar een beroep op de overheid onvermijdelijk is, zal deze er op gericht moeten zijn om deze zo effectief en efficiënt mogelijk te laten zijn: zorgen dat mensen zo snel mogelijk weer voor zichzelf kunnen zorgen (ook al is dat niet voor alle zorgbehoevenden reëel).

## 3 | EEN RAAMWERK VOOR DE DISCUSSIE

### 3.1 | DE DECENTRALISATIES ALS ONTWERPVRAAGSTUK MET RANDVOORWAARDEN

De gemeente staat voor de vraag hoe zij het sociale domein en de taken wil gaan organiseren die door de decentralisaties op haar afkomen. Dit is te beschouwen als een ontwerpvoorbeeld. Het Rijk geeft daarbij een aantal uitdagingen mee, die als randvoorwaarden kunnen worden beschouwd voor het ontwerp:

- *goedkoper*: het moet minimaal 25% goedkoper dan de wijze waarop de taken op het sociale domein op dit moment zijn georganiseerd;
- *ontschotting*: het Rijk veronderstelt dat gemeenten het sociale domein goedkoper kunnen organiseren, omdat zij de problematiek rond zorgbehoevenden in samenhang met elkaar kunnen benaderen, ook wel een integrale aanpak genoemd. De budgetten voor de drie decentralisaties worden daarom ontschot; de middelen worden zonder beperkingen naar het gemeentefonds overgeheveld. Het is aan de gemeente om vervolgens ook de schotten in de organisatie en uitvoering tussen de drie deeldomeinen jeugd, zorg en werk weg te nemen;
- *focus op gezin*: voorts veronderstelt het Rijk dat gemeenten het sociale domein beter en efficiënter kunnen organiseren, omdat zij niet alleen de zorgbehoevende als vertrekpunt nemen, maar het gezin c.q. de sociale omgeving van de zorgbehoevende. Het uitgangspunt voor de decentralisaties is dat gemeenten één plan maken voor één gezin, waarbij één regisseur is betrokken. Tot slot is er sprake van één budget waaruit de verschillende zorgvoorzieningen voor leden van het gezin in samenhang met elkaar kunnen worden ingezet.

### 3.2 | HUIDIGE ORGANISATIE IN KOLOMMEN MET GROOT AANTAL PARTIJEN

De organisatie van het sociaal domein dat door de decentralisaties wordt bestreken kent momenteel drie eigenstandige kokers waarbinnen de taken zijn georganiseerd:

- *De kolom werk & inkomen*. De mensen in deze kolom doen een beroep op inkomensvoorzieningen van de overheid, omdat zij (tijdelijk) zonder werk zitten. De nadruk is in deze kolom de afgelopen jaren verschoven van inkomen naar arbeidsmarkttoeleiding. Mensen krijgen individuele trajecten aangeboden om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten en zo snel mogelijk weer aan het werk te komen. Zij worden nu al vaak bediend via regionaal georganiseerde werkpleinen. Gemeenten moeten in deze kolom samenwerken met UWV, onderwijsinstellingen en werkgevers. Ook de schuldsanering kan als een vorm van zorg in deze kolom worden teruggevonden.
- *De kolom zorg*. Uitdaging in deze kolom is om mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten leven en participeren in de samenleving, voordat zij gebruik moeten maken van verzorgingshuizen en andere intramurale voorzieningen. In het kader van de Wmo hebben gemeenten nu al een belangrijke taak in deze kolom. Met de decentralisaties van de extramuraal zorg uit de AWBZ, worden de gemeenten de belangrijkste, zo niet enige partij die deze uitdaging moeten invullen. In deze kolom is een groot aantal partijen actief, die de gemeente in het kader van de na te streven samenhang onder haar regietaak zal moeten betrekken. Het gaat onder andere om thuiszorgaanbieders, indicatieorganen, zorgverzekeraars, Stichting Mee, zorgloketten, huisartsenpraktijken, welzijnsinstellingen, vrijwilligersorganisaties, woningbouwcorporaties, ouderen- en gehandicaptenorganisaties en een groot aantal andere zorgaanbieders.
- *De kolom jeugd*. Uitdaging in deze kolom is om kinderen zo veilig en gezond mogelijk te laten opgroeien tot verantwoordelijke, zelfredzame en betrokken burgers. Ook hier is al een groot aantal partijen actief. De gemeente zal haar regietaak moeten uitstrekken over onder andere partijen als jeugdzorgaanbieders, centra voor jeugd en gezin (CJG) consultatiebureaus/GGD,

onderwijsinstellingen, schoolmaatschappelijk werk, leerplichtambtenaren, meldpunten huiselijk geweld- en kindermishandeling, welzijnsinstellingen, jeugdreclassering, politie en sportverenigingen.

Momenteel bestaat er slechts op onderdelen enige samenhang en uitwisseling tussen de drie kolommen. Vaak is deze samenhang niet structureel georganiseerd, maar komt deze ad hoc tot stand. Ook de financiering van de verschillende partijen in het veld is verspreid over de gemeente, de provincie, het Rijk, diverse agentschappen, zorgverzekeraars en particuliere fondsen. De behoefte aan samenhang tussen de kolommen speelt met name bij jeugdigen in multi-probleemgezinnen, bij gehandicapte jeugdigen en bij zorgbehoevenden die nog de leeftijd hebben om op de arbeidsmarkt te participeren. Juist door het grote aantal partijen dat een aandeel heeft in de problematiek is regie op de samenhang een uitdaging.

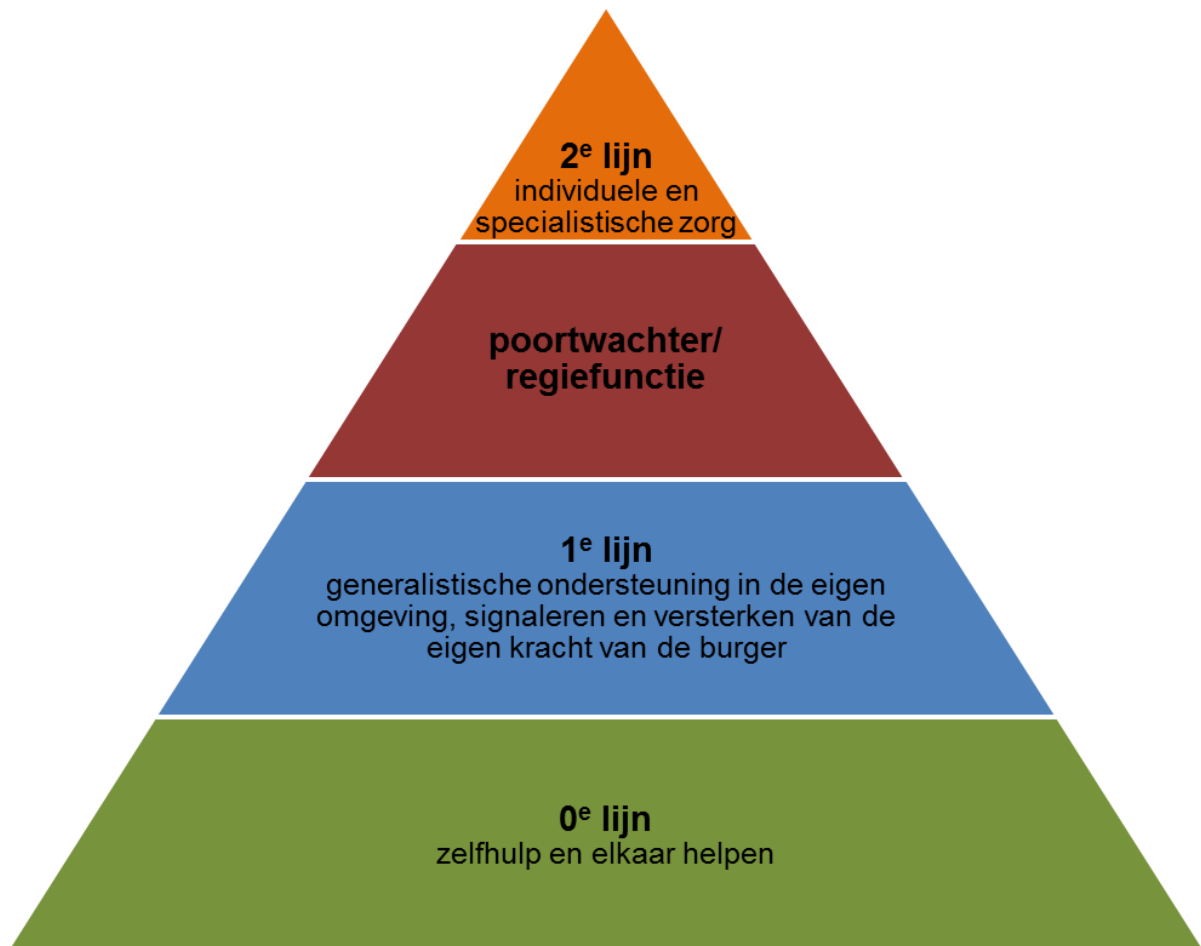
### 3.3 | KIJKEN MET EEN GEKANTELTE BRIL

Nu we een eerste inzicht hebben in de huidige organisatie van het sociaal domein, is het moment aangebroken om een kader te schetsen voor het ontwerp van de nieuwe organisatie. Daarbij is het uitgangspunt hetgeen de drie deeldomeinen/kolommen gemeenschappelijk hebben. Dit vraagt om een kanteling in de manier van kijken naar de organisatie van het sociale domein. Wat opvalt in het huidige aanbod aan partijen die in het sociaal domein actief zijn, is dat het grofweg is in te delen in twee groepen:

- *De eerste groep vormt de eerstelijnszorg.* Het vormt een aanbod van zorg en ondersteuning die niet bij voorbaat gericht is op een specifiek individu en daarom ook geen aparte financiering per individu kent. Het gaat om de spreekuren bij de diverse welzijnsinstellingen, de consultatiebureaus, de huisartsenpraktijken, de wijkmanagers, de CJG's, het schoolmaatschappelijk werk, het zorgloket, en de balies van de werkpleinen waar werkzoekenden geholpen worden met het vinden van werk. Deze eerste lijn geeft vooral algemene informatie en adviezen en verwijst door zodra de problematiek te complex wordt en specialistische zorg geboden is. Naast een signaalfunctie heeft de eerste lijn in de nieuwe situatie een belangrijke extra taak. Hier moeten alle partijen er primair voor zorgen dat mensen met hulp en ondersteuning uit de eerste lijn zichzelf kunnen redden zonder een beroep te hoeven doen op individuele ondersteuning vanuit de tweede lijn. De keukentafelgesprekken, het familieberaad en alle andere overlegvormen waarin hulpbehoevenden worden geholpen zichzelf te helpen of hulp uit hun directe omgeving te krijgen vallen expliciet onder het werk van de eerste lijn. Ook de experimenten om inwoners in de wijk betrokken te krijgen bij het oplossen van sociale problemen en zorgvragen behoren tot het werk van deze eerste lijn.
- *De tweede groep vormt de tweedelijnszorg.* Het omvat alle aanbieders van individuele zorg-, begeleidings- of ondersteuningstrajecten. De kosten die zij maken hangen nauw samen met het aantal trajecten en de intensiteit van de trajecten die zij uitvoeren. Voordat een individu voor een dergelijk traject in aanmerking komt, heeft indicatiestelling plaatsgevonden om te bepalen in hoeverre het individu recht heeft op de vorm van ondersteuning/begeleiding/zorg. Alle individuele Wmo-, AWBZ-, bijstand-, schuldsanering- jeugdzorg- en arbeidsmarkttoeleiding trajecten vallen onder deze tweedelijnszorg.
- *Tussen de eerste en de tweede lijn ontstaat door de decentralisaties een nieuwe laag in de organisatie van het veld.* Deze laag heeft twee belangrijke functies:
  1. Regie op de samenhang tussen de kolommen en de partijen in het veld. Hier moet het overzicht worden georganiseerd waarmee zichtbaar wordt of er sprake is van een multi-probleemgezin en/of een gecombineerde aanpak effectiever en efficiënter kan zijn. Tevens geldt de regiefunctie ook voor de gezamenlijke inkoop bij zorgaanbieders.

2. Poortwachter: In de tussenlaag ligt de expliciete taak om als filter en toetsers op te treden voor de zorgbehoevende die een beroep wil doen op de dure trajecten uit de tweedelijnszorg. Deze taak neemt in de nieuwe situatie aan belang toe omdat hier de sleutel ligt in het beheersbaar houden van alle zorguitgaven en daarmee van de financiële risico's die de gemeente loopt.
- Daarnaast kan ook nog een andere grote groep zorgaanbieders worden onderscheiden en dat zijn de inwoners zelf. In de nieuwe situatie zal juist op de zorgbehoevenden en zijn omgeving een beroep worden gedaan om zelf en/of met elkaar de zorg en ondersteuning te organiseren die nodig is. De zorg en ondersteuning die deze groep aan elkaar biedt kan worden geduid als de *nuldelijnszorg*.

In figuur 1 is deze gekantelde kijk op het sociaal domein schematisch weergegeven. De breedte van de piramide geeft aan hoeveel inwoners met de verschillende lagen te maken krijgen. Hoe hoger in de piramide hoe individualistischer de trajecten en hoe duurder de zorg en ondersteuning. In principe vallen alle inwoners die (nog) geen beroep hoeven te doen op een vorm van zorg of ondersteuning van de gemeente in de onderste schijf, de nulde lijn. Een deel (landelijk geschat op circa 15%) kan geholpen worden door de aanbieders die in de eerste lijn zorg en ondersteuning bieden. Slechts een klein deel (landelijk geschat op circa 5%) zal gebruik moeten maken van individuele specialistische ondersteuning.



Figuur 1: De organisatie van de zorg/ondersteuning als een piramide.

In de praktijk zal het individu, die met een zorgvraag komt, in eerste instantie te maken krijgen met een organisatie die zorg en ondersteuning aanbiedt in de eerste lijn. Deze aanbieders zullen hun hulp vooral richten op het streven dat de zorgbehoevende zonder hulp van de overheid verder kan. Zij zullen daarbij sturen op de inzet van de eigen sociale netwerken van de zorgbehoevende (de nulde lijn)

bij het oplossen van de zorgvraag. Soms kan een goed advies daarbij genoeg zijn. Soms is een familiebaad een uitkomst om de directe omgeving van de zorgvrager te mobiliseren. Soms is er echter meer nodig. Dat is het moment dat de eerste lijn wil doorverwijzen naar een aanbieder van trajecten in de tweede lijn. Via de nieuwe tussenlaag zal deze vraag gekanaliseerd dienen te worden. Er zal moeten worden afgewogen of de vraag op zichzelf staat, of juist samenhangt met een bredere problematiek, bijvoorbeeld in het gezin van de zorgbehoevende. Hier wordt dan zo nodig één ondersteuningsplan gemaakt voor het hele gezin, waarvoor dan ook één budget wordt vrijgemaakt. De tussenlaag koopt de individuele trajecten in bij partijen in de 2e lijn en bewaakt tevens de kwaliteit. De tussenlaag vormt daarbij uiteindelijk het cruciale scharnierpunt op basis waarvan de hele nieuwe organisatie van het sociaal domein dient te gaan functioneren.

Om het onderscheid tussen de drie lagen te begrijpen kan tot op zekere hoogte de parallel worden getrokken met de relatie tussen patiënt, huisarts, specialist en zorgverzekeraar: De huisarts is de eerstelijnsopvang die in eerste instantie de patiënt helpt zelf beter te worden, gaat het zijn expertise te boven, dan verwijst hij door naar de specialist (tweedelijnszorg). De zorgverzekeraar (tussenlaag met zowel een regie als poortwachtersrol) heeft er belang bij dat zowel de patiënt goed wordt geholpen, maar ook dat de zorg betaalbaar blijft en de verzekeringspremies (lees gemeentebelastingen) niet te veel omhoog hoeven. Doordat de zorgverzekeraar alle claims registreert van alle bezoeken van de patiënt en hun gezinsleden bij zowel de huisarts(en) als bij de diverse specialisten heeft hij misschien wel het beste zicht op de multi(gezondheids)probleemgevallen mede in relatie tot de andere gezinsleden. Dit maakt het mogelijk om regie te voeren en te sturen om de meest effectieve en efficiënte combinatie van zorgvraag versus zorgaanbod. Zorgverzekeraars ontwikkelen daarom procedures en afspraken (beleid) over in welke situaties welke behandelcombinaties zijn toegestaan bij welke zorgleveranciers. Men ziet ook dat zorgverzekeraars steeds meer preventiemaatregelen c.q. gezondheidsbevorderende initiatieven sponsoren om zo het beroep op de schaarse verzekeringsmiddelen te voorkomen of te beperken.

De partij die de tussenlaag tot zijn verantwoordelijkheid gaat rekenen krijgt door de decentralisaties op het sociale domein tot op zekere hoogte de rol van de zorgverzekeraar uit te voeren. Deze partij krijgt te maken met vergelijkbare problematieken als die van zorgverzekeraars. Het kan daarom helpen te kijken hoe zorgverzekeraars met deze problematieken omgaan.



## 4 | NAAR STURINGSKADERS VOOR DE GEMEENTERAAD

### 4.1 | DRIE NIVEAUS OM OP TE STUREN

In hoofdstuk 3 is met een begrippenkader een aanzet gegeven om de discussie over de organisatie van het sociaal domein en de decentralisaties een plek te geven. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de vraag waarop de gemeenteraad zou kunnen en moeten sturen. Daarbij kunnen drie niveaus van sturing en kaderstelling worden onderscheiden:

1. *Structureel presteren*. Op dit niveau bepaalt de gemeenteraad wanneer de gemeente het goed doet in het sociaal domein.
2. *Ontwerp van de nieuwe organisatie van het sociaal domein*. Op dit niveau beslist de gemeenteraad mee over de wijze waarop de gemeente de nieuwe organisatie van het sociaal domein denkt in te richten. Wie voert de regie, met wie wordt samengewerkt en hoe worden de verschillende zorgaanbieders gefinancierd?
3. *De transitieoperatie(s)*. Op dit niveau wordt vooral gestuurd op de overgang van de oude naar de nieuwe situatie en de wijze waarop de gemeente deze transitie uitvoert.

Hieronder zullen de verschillende niveaus kort worden behandeld. Een deel van de besproken kaders is in de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeenteraad op 26 juni 2013 behandeld in een door de Rekenkamercommissie georganiseerde sessie.

#### Rol van kaders in de tekst

*Indrukken uit de discussie tijdens de commissievergadering Maatschappelijke Ontwikkeling zijn bij de relevante onderwerpen steeds in een apart kader opgenomen.*

### 4.2 | WANNEER DOET DE GEMEENTE HET GOED IN HET SOCIAAL DOMEIN?

Het eerste niveau van sturing is bedoeld om kaders te definiëren op basis waarvan de gemeenteraad kan bepalen of de gemeente het goed doet in het sociaal domein. Deze vraag kan in principe los gezien worden van de wijze waarop het sociaal domein is georganiseerd.

Gegeven het begrippenkader uit het vorige hoofdstuk is het aan te raden dat de gemeenteraad in dit verband een aantal aspecten in de gaten houdt:

- Ten eerste kan worden gesteld dat de gemeente het goed doet als zoveel mogelijk mensen voor zichzelf kunnen zorgen en voor elkaar kunnen zorgen zonder een beroep te hoeven doen op de dure individuele voorzieningen van de gemeente.
- Hieruit volgt ook automatisch dat de gemeente het tevens goed doet als zij het noodzakelijke beroep op de individuele voorzieningen tot een minimum heeft weten te beperken zowel in aantal als in tijd.

*‘Als gemeenteraad moet je niet bemoeien met de inhoud van het werk, maar je kunt wel als kader meegeven dat we de 2<sup>o</sup> lijns ondersteuning zoveel mogelijk willen terugbrengen naar 1<sup>o</sup> lijns ondersteuning en waar mogelijk naar 0<sup>o</sup> lijns ondersteuning.’*

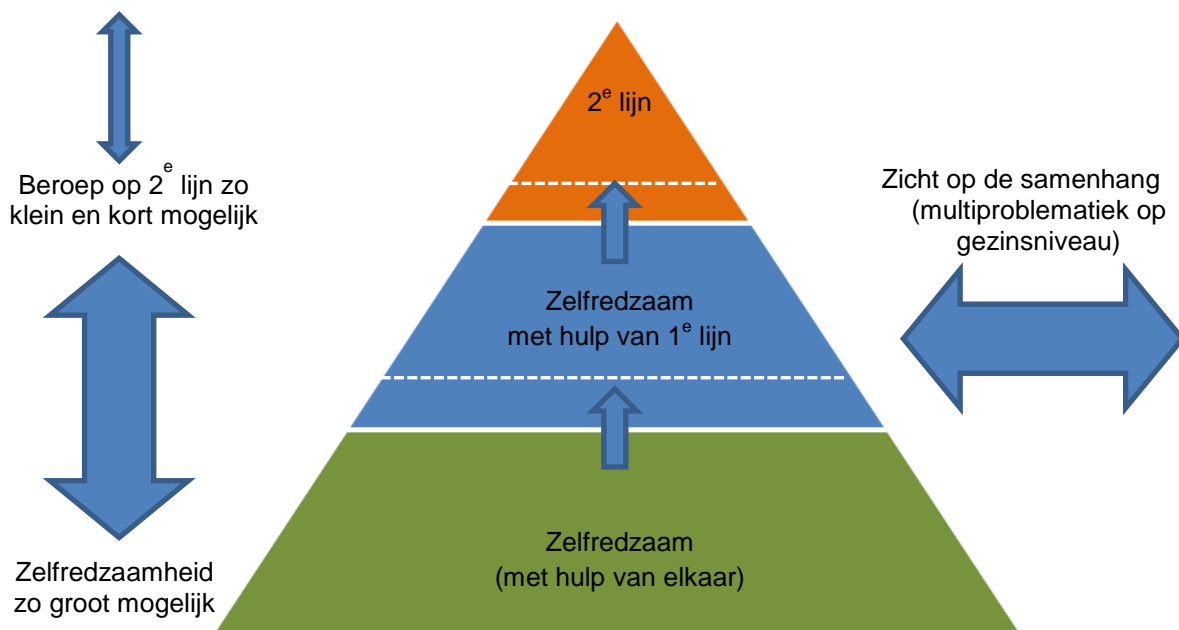
*‘Een kleine doelgroep, die zo kort mogelijk gebruik maakt van de 2<sup>o</sup> lijns voorzieningen is niet afdoende. Het is ook belangrijk om te sturen op kwaliteit, opdat mensen tevreden zijn over de hulp die zij hebben gekregen.’*

- Daarnaast is het wenselijk om te weten hoe groot de

samenhang tussen de deeldomeinen is en daarmee hoe groot bijvoorbeeld het aantal multiprobleemgezinnen is.

In figuur 2 is dit schematisch weergegeven. De beide doorgetrokken lijnen die de eerste- en tweedelijnszorg afbakenen, zouden allebei naar boven op moeten schuiven richting de respectievelijke stippellijnen. Deze zaken zouden daarom minimaal gemonitord dienen te worden. Vervolgens kan de gemeenteraad overwegen normen te verbinden aan de verhouding zelfredzamen versus zorgbehoevenden.

*'Het is belangrijk om voortdurend inzicht te hebben in het aantal mensen dat gebruik maakt van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns voorzieningen en te monitoren hoe deze aantallen zich ontwikkelen over de tijd.'*



Figuur 2: Wanneer doet de gemeente het goed in het sociaal domein?

### 4.3 | ORGANISATIE VAN DE ONDERSTEUNING

De tweede groep kaders heeft betrekking op het ontwerp van de nieuwe organisatie van het sociaal domein.

#### 4.3.1 WIE ORGANISEERT DE TUSSENLAAG?

Een van de belangrijkste ontwerpbeslissingen heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente de tussenlaag tussen de eerste en de tweede lijn denkt te gaan inrichten. De tussenlaag tussen de eerste en tweede lijn is een nieuw element. Momenteel is er nauwelijks regie over en of informatie-uitwisseling tussen de kolommen over individuele zorgbehoevenden. De poortwachtersfunctie is wel belegd maar dan bij een eerste- of tweedelijnszorgaanbieder. In de afwegingen die de poortwachter maakt om een zorgbehoevende toe te laten tot een specifiek traject in de tweede lijn zijn daarbij niet tot nauwelijks gebaseerd op het overzicht van de totale gezinssituatie. Onder andere privacywetgeving, maar ook de inrichting van de informatievoorziening<sup>1</sup> staat het kunnen signaleren van deze problematieken nog in de weg.

<sup>1</sup> Momenteel kunnen gegevens van individuen tussen overheden worden uitgewisseld op basis van het burgerservicenummer. Er bestaat geen registratie op gezinsniveau waarbij bijvoorbeeld aan de hand van een

Eén van de belangrijkste ontwerp vragen voor de nieuwe organisatie bij het sociaal domein is daarom waar de gemeente deze tussenlaag wenst te organiseren. De wijze waarop de gemeente de tussenlaag organiseert bepaalt derhalve het succes van zowel de poortwachters- alsook de regiefunctie.

*'Wie zorg er voor dat één gezin, één plan, één regisseur, dat dit ook gebeurt? Wie coördineert de ondersteuning voor gezinnen?'*

Bij de organisatie van de tussenlaag kan een gemeenten kiezen uit een aantal opties:

1. *De gemeente houdt het zoals het is.* Dit houdt in dat de zorgaanbieders die nu toegang geven tot individuele trajecten dit blijven doen. Nadeel van deze optie is dat als de tweedelijnszorgaanbieders zelf bepalen wie toegang heeft tot hun trajecten, zij mogelijk geneigd zijn meer mensen toe te laten dan nodig en daarmee de gemeente onnodig op kosten jagen. De tweede lijn heeft immers een belang bij zoveel mogelijk trajecten om te kunnen floreren, vooral als de zorgaanbieders per traject worden gefinancierd. Daarnaast hebben de individuele tweedelijnszorgaanbieders niet automatisch het overzicht op basis waarvan de samenhangende problemen in een gezin in het behandelplan kunnen worden betrokken.
2. *De eerste lijn gaat deze rol vervullen.* Nadeel hiervan is dat de consultants op dit niveau niet altijd de juiste expertise hebben om een goede professionele inschatting te maken voor een noodzakelijk behandeltraject, terwijl zij tegelijkertijd ook niet automatisch het overzicht hebben over de verschillende kolommen bij individuen/gezinnen met multiproblematiek.
3. *De gemeente trekt de tussenlaag naar zich toe en organiseert zelf deze functie.* Voordeel is dat de gemeente de partij is met het meeste belang bij zowel de regiefunctie als de poortwachtersrol. Ook valt de informatie-uitwisseling tussen de verschillende kolommen door de gemeente het beste te organiseren. Nadeel is dat een groep mensen moet worden georganiseerd en opgeleid die zowel professioneel genoeg is om goede behandelplannen te kunnen maken als generalistisch genoeg is om het hele sociaal domein te kunnen overzien en de benodigde dwarsverbanden te kunnen leggen.
4. De gemeente maakt gebruik van een combinatie van bovenstaande mogelijkheden. Daarbij spelen de voor- en nadelen van de voorgaande opties in gelijke mate.

*'De poortwachtersfunctie kan het beste op lokaal niveau worden georganiseerd. Met een beetje goede wil kunnen het merendeel van de ondersteuningsvragen worden verholpen in de 1<sup>e</sup> lijns voorzieningen.'*

*'Je geeft de regie uit handen als je de poortwachtersfunctie ergens anders belegt, dus dat moet je als gemeente zelf doen.'*

Aan alle vier de opties om de regie- en poortwachtersrol/tussenlaag te beleggen kleven voor- en nadelen. Het is aan de gemeente een goede afweging te maken tussen de voor- en nadelen en een keuze te maken voor één van de opties.

#### 4.3.2 ZELF DOEN OF SAMENWERKEN?

Ook de vraag waar en met wie dient te worden samengewerkt kan aan de hand van de opdeling tussen eerste en tweede lijn en de daarbij geïntroduceerde tussenlaag worden bezien. De gemeente kan samenwerking nastreven op alle drie de genoemde niveaus: eerste lijn, tweede lijn en/of tussenlaag. De vraag is vooral waar de samenwerking het meest opportuun is.

---

gezinsnummer automatisch verbanden tussen individuen en hun onderlinge relaties kunnen worden gelegd/ c.q. signaleringen kunnen worden georganiseerd.

De eerste lijn kenmerkt zich door veelal lokaal opererende instellingen. Soms werken deze instellingen al in meerdere gemeenten. Soms zijn zij al georganiseerd als samenwerkingsverband van gemeenten. Er ligt niet direct een aanleiding om in het kader van de decentralisaties aan te sturen op regionale samenwerking onder de organisaties in de eerste lijn. In principe zullen eventuele overwegingen om wel of niet te regionaliseren niet anders zijn dan anders. De gemeenteraad hoeft dan ook geen aparte kaders aan te geven voor de structurering en samenwerking in de eerste lijn (anders dan wat men normaal al doet via de subsidiebeschikkingen). Daarnaast kan in het kader van de experimenten in wijken en buurten worden gestuurd op ad hoc samenwerkingsverbanden tussen eerstelijnszorgaanbieders.

*'Ik zou graag de 1<sup>e</sup> lijns voorzieningen op lokaal niveau willen organiseren, omdat je dan je eigen gemeente leert kennen.'*

Regionale samenwerking in de tweede lijn lijkt evenmin relevant voor de discussie over de decentralisaties. Het veld van tweedelijnszorgaanbieders zal door de decentralisaties flink worden opgeschut. Diverse instellingen (zoals bijvoorbeeld de aanbieders van jeugd en opvoedhulp en de Bureaus Jeugdzorg) verliezen hun vaste inkomensbronnen. Zij zullen aandringen op lange-termijnrelaties met de gemeenten. Fusies en opschaling zal daarom de komende jaren in het tweedelijnsaanbod zeker gaan spelen. De gemeente kan echter ook belang hebben bij enige keuze in het veld van tweedelijnszorgaanbieders, al was het maar omdat concurrentie de prijzen ten goede komt en de gemeente kan (dreigen met) overstappen naar een andere aanbieder als de kwaliteit niet voldoet. Als gemeente heb je derhalve baat bij enige mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de zorgaanbieders. Intervenieren in de samenwerkingsverbanden in de tweede lijn hoeft daarom niet bij voorbaat een aandachtspunt voor de gemeenteraad te zijn. Dit zal alleen gaan spelen als de tweede lijn als markt niet goed blijkt te functioneren waardoor specifieke tweedelijnszorgaanbieders dreigen te verdwijnen of onbetaalbaar dreigen te worden.

Blijft over de samenwerking op het niveau van de tussenlaag. Juist hier gaat spelen het belang van een minimaal schaalniveau op basis waarvan voldoende professionaliteit en kennis kan worden opgebouwd en gecultiveerd. Ook de kennis en kunde die nodig is voor een professionele inkoop van zorg bij zorgaanbieders bij de tweede lijn is gebaat bij concentratie van expertise in de tussenlaag. Hetzelfde geldt voor de aanzienlijke investeringen die mogelijk moeten worden gedaan om de informatie uit de verschillende kolommen in systemen bij elkaar te brengen. Deze kunnen gebaat zijn bij een schaalniveau dat dergelijke investeringen kan dragen. Het ligt daarom voor de hand om de aandacht voor regionale samenwerking vooral te richten op de toegevoegde waarde voor het functioneren van de tussenlaag, de regie- en poortwachtersfunctie tussen de eerste en tweede lijn.

#### 4.3.3. BEHEERSING VAN DE FINANCIËLE RISICO'S

Vanuit het perspectief van de gemeenteraad is niet alleen de kwaliteit van de zorg een aandachtspunt, maar juist ook de financiële risico's die met de decentralisaties gepaard gaan. De zorg voor en ondersteuning van individuele zorgbehoevenden is feitelijk een open einde regeling. Als de gemeente de toegang niet kan beheersen kan zij jaarlijks te maken krijgen met grote onvoorziene kosten die niet (meer) verhaald kunnen worden op het Rijk. De financiering van de zorg en ondersteuning zal dan direct ten koste moeten gaan van andere voorzieningen die de gemeente biedt of tot lastenverhoging voor alle burgers leiden.

Ook bij de financiële risicobeheersing kan het onderscheid tussen eerste en tweede lijn uitkomst bieden. De financiële risico's die de gemeente loopt bij de financiering van zorgaanbieders die in de eerste lijn actief zijn kunnen worden afgebakend op basis van lumpsum subsidies. Deze financiering is met andere woorden minder afhankelijk van de omvang van de vraag naar ondersteuning. De subsidiebeschikking is het vehikel om individuele afspraken te maken met de verschillende zorgaanbieders over de te leveren prestaties. De gemeenteraad kan eventueel overwegen om in het kader van de

sturing op de decentralisaties deze beschikkingen of de onderliggende prestatieafspraken vooraf te beoordelen en mee te beslissen over de vaststelling.

Bij de tweede lijn is dat anders. Juist in de individuele trajecten worden financiële risico's gelopen. De financiering gebeurt waarschijnlijk ook niet via subsidies, maar via inkooptransacties. De gemeenteraad heeft echter een keuze om het subsidie instrument in te zetten of liever via inkooptransacties financiële afspraken te maken met tweedelijnszorgaanbieders.

Bij de financiering van de tussenlaag zal minder sprake zijn van een open einderegeling, al zullen de kosten zeker worden beïnvloed door het beroep dat wordt gedaan op de tweede lijn. Afhankelijk van hoe de gemeente deze tussenlaag wenst te organiseren zal de financiering meelopen met de financieringswijze voor de eerste (lumpsum subsidie) of tweede lijn (subsidie of inkooptransacties). In geval de gemeente de tussenlaag zelf organiseert of in een regionaal samenwerkingsverband, dan dient in ieder geval ook nog rekening te worden gehouden met de administratiekosten die nodig zijn om de hoeveelheid geld waarmee het gemeentefonds wordt uitgebreid over alle rechthebbenden te verdelen en de budgetten bij alle behandelplannen te bewaken.

#### 4.3.4 INNOVATIES BIJ HET STIMULEREN VAN DE ZELFREDZAAMHEID

Een laatste ontwerpvraagstuk waar de gemeenteraad kaders voor kan bieden betreft de verschillende experimenten die in de eerste lijn worden gestart om inwoners meer zelfredzaam en zorgzamer voor hun medemens (en buurt) te maken. Het stimuleren van deze betrokkenheid kent - zoals eerder al opgemerkt - nog geen blauwdruk. Er zijn daarom ook gemeenten die rekening houden met een permanente staat van experimenteren in het sociaal domein. Een belangrijk deel van het budget voor de eerste lijn zal in dergelijke experimenten worden ingezet. De vraag die hierbij speelt is of de gemeenteraad vooraf wil meebeslissen welke experimenten worden gestart en hoeveel geld de gemeente daarvoor over heeft.

*'Als politiek moet je innovatie niet frustreren. Wij moeten ons daar niet mee bezighouden.'*

*Ik vind dat we het vertrouwen moeten hebben in de wethouder, de ambtenaren en de specialisten, dat op het terrein van innovatie de goede keuzes worden gemaakt.'*

## 4.4 | GRIP OP DE TRANSITIE

Het derde niveau waarop de gemeenteraad kan sturen en kaders voor kan meegeven is het transitieproces zelf. Het gaat hierbij om vragen als hoe is het programma ingericht, in hoeverre wordt rekening gehouden met de afstemming tussen de drie verschillende decentralisaties, welke mijlpalen zijn er gedefinieerd en in hoeverre weet de gemeente die te halen, en op welke momenten wordt de gemeenteraad betrokken bij de besluitvorming? De borging van zorg die zorgbehoevenden momenteel ontvangen verdient in dit proces ook zeker aandacht. De winkel blijft open tijdens de verbouwing. Dat betekent dat gedurende de transitieperiode 'oud' en 'nieuw' naast elkaar zal blijven bestaan. In deze situatie is het belangrijk dat de gemeente ervoor waakt dat zorg voor zorgbehoevenden beschikbaar blijft.

#### 4.5 | DE VRAAGSTUKKEN TER OVERPEINZING VOOR DE GEMEENTERAAD SAMENGEVAT

In dit hoofdstuk is uiteen gezet op welke niveaus de gemeenteraad zou kunnen sturen ten aanzien van de decentralisaties op het sociale domein. De vraagstukken die gerelateerd zijn aan deze sturingsniveaus en ten aanzien waarvan de gemeenteraad een positie in zou moeten nemen, kunnen als volgt worden samengevat:

1. *Structureel presteren*. Op dit niveau bepaalt de gemeenteraad wanneer de gemeente het goed doet in het sociaal domein.
2. *Ontwerp van de nieuwe organisatie van het sociaal domein*. Op dit niveau beslist de gemeenteraad mee over de wijze waarop de gemeente de nieuwe organisatie van het sociaal domein denkt in te richten. Wie voert de regie, met wie wordt samengewerkt en hoe worden de verschillende zorgaanbieders gefinancierd?
3. *De transitieoperatie(s)*. Op dit niveau wordt vooral gestuurd op de overgang van de oude naar de nieuwe situatie en de wijze waarop de gemeente deze transitie uitvoert.

## DECENTRALISATIES SOCIAAL DOMEIN

# OVERZICHTSRAPPORTAGE 'VERGELIJK EN LEER' ONDERZOEK IN 7 GEMEENTEN

*Juli 2013*

---

SeinstravandeLaar B.V.

drs. Stan van de Laar  
Willemijn Smit MA LLM  
Karin Lagendijk MSc

# INHOUD

---

1. Decentralisaties op het sociale domein vragen om onderzoek
2. Decentralisaties; de stand van zaken opgemaakt
3. Decentralisaties in samenhang bezien
4. Samenwerking op het sociale domein in beeld gebracht
5. De kaderstelling door de gemeenteraad op een rij gezet
6. Informatievoorziening van college aan raad geanalyseerd
7. De toepassing van scenario's en varianten uiteengezet
8. De toets van bevindingen aan de normen op een rij gezet
9. Drie aanbevelingen uitgelicht





# 1. Decentralisaties op het sociale domein vragen om onderzoek

## ONDERZOEK GEEFT INZICHT IN STAND VAN ZAKEN EN ROL RAAD RONDOM DECENTRALISATIES

---

Gemeenten krijgen per 1 januari 2015 taken en middelen toebedeeld op het sociale domein. Via deze decentralisaties worden gemeentebesturen verantwoordelijk voor de Participatiewet, delen van de AWBZ en de jeugdzorg, ofwel voor de zorg voor en het welzijn van hun kwetsbare inwoners. Vanuit het Rijk wordt beoogd daarmee een einde te maken aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin. 'Eén gezin, één plan en één regisseur' is het uitgangspunt bij de decentralisaties op het sociale domein. Het Rijk is van mening dat vanuit gemeenten meer maatwerk mogelijk is en de betrokkenheid van burgers wordt vergroot. Bovendien kunnen gemeenten de uitvoering van taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld, dat is de gedachte.

Gegeven deze majeure operatie heeft SeinstravandeLaar B.V. in opdracht van zeven Rekenkamercommissies in het voorjaar van 2013 een 'vergelijk en leer' onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop en mate waarin voorbereidingen worden getroffen op de decentralisaties van de taken en middelen op het sociale domein. Specifiek is daarbij gekeken naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad daaromtrent, de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad en de mate waarin de gemeenteraad ook daadwerkelijk keuzes worden voorgelegd, aan de hand van varianten en scenario's.

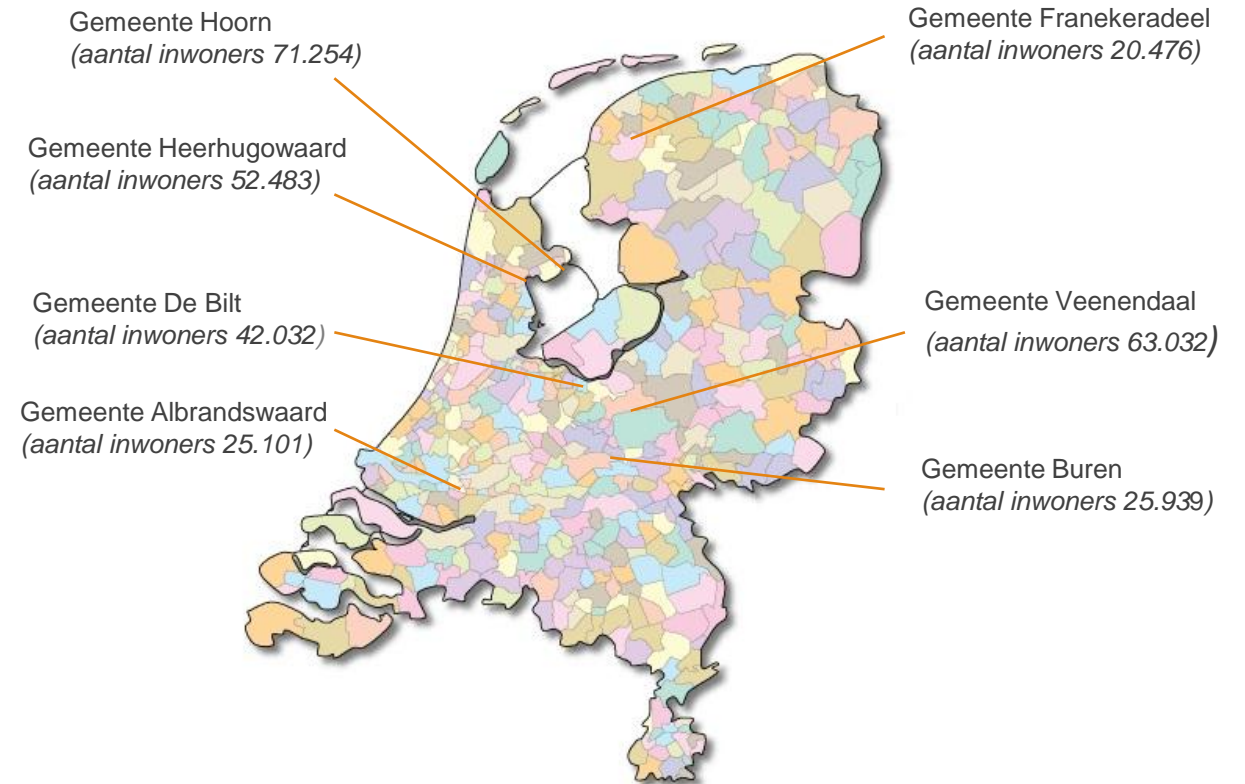
In onderhavige rapportage is in het kader van 'vergelijken en leren van elkaar' de kern van de resultaten van de zeven afzonderlijke onderzoeken bijeen gebracht.

## ZEVEN GEMEENTEN TUSSEN 20.000 EN 70.000 INWONERS MET ELKAAR VERGELEKEN

Zeven Rekenkamercommissies hebben onderzoek gedaan naar de stand van zaken en de rol van de gemeenteraad rondom de decentralisaties op het sociale domein in de betreffende gemeenten. Deze gemeenten variëren in omvang tussen de circa 20.000 en 70.000 inwoners.

In de periode februari tot en met medio juni 2013 heeft de gegevensverzameling in de afzonderlijke gemeenten plaatsgevonden. De onderzoekers hebben landelijke, regionale en lokale (beleids)documenten met betrekking tot de decentralisaties bestudeerd. Daarnaast zijn in elke gemeenten enkele gesprekken gevoerd met sleutelfiguren, waaronder portefeuillehouders sociaal domein, programmamanagers, projectleiders en gemeenteraadsleden.

Op basis hiervan is voor iedere Rekenkamercommissie – naast deze overzichtsrapportage – een individuele notitie opgesteld met feitelijke bevindingen, conclusies en aanbevelingen.





## 2. Decentralisaties; de stand van zaken opgemaakt

## PROJECTORGANISATIES OM DECENTRALISATIES VORM TE GEVEN ZIJN INGERICHT

---

Hoewel de juridische, bestuurlijk en financiële kaders voor de decentralisaties nog niet duidelijk zijn, bereiden gemeenten zich voor op hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Het sociaal- en zorgakkoord leiden tot veranderingen voor de decentralisaties, maar zij werken niet remmend op de ambities van het Rijk om de taken en verantwoordelijkheden per 1 januari 2015 aan gemeenten over te dragen. Gemeenten worden derhalve gesommeerd om tempo te maken en daarbij te roeien met de riemen die zij hebben.

In de onderzochte gemeenten is bezien hoe zij zich voorbereiden op de decentralisaties. Dit is hoofdzakelijk vanuit een procedureel oogpunt benaderd. Bekeken is of er een bestuurlijke- en ambtelijke projectorganisatie is ingericht en of de gemeenten een projectplan hebben opgesteld, waarin heldere doelen, resultaten en een planning zijn uitgelijnd.

In elke onderzochte gemeente is een projectorganisatie opgericht met bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers. Verschillen bestaan tussen gemeenten die alleen op regionaalniveau een projectorganisatie hebben opgericht, dan wel gemeenten die daarnaast beschikken over een projectorganisatie op lokaal niveau. Een projectorganisatie op lokaal niveau (met verbinding naar de regio) is naar onze mening ook wenselijk voor de voorbereiding van taken die gemeenten op lokaal niveau beogen te organiseren. Hetzelfde principe geldt voor de projectplannen die voor de afzonderlijke decentralisaties zijn (of worden) opgesteld.

## DECENTRALISATIES VOORAL IN STADIUM VAN VISIEVORMING, OP ENKELE UITZONDERING NA

### **Participatiewet**

Wanneer we de voorbereidingen op de Participatiewet bezien, dan blijkt dat de ontwikkelingen zich thans begeven rondom samenvoeging van gemeentelijke sociale diensten. Daarnaast wordt beoogd om de werkbedrijven die belast zijn met de uitvoering van de sociale werkvoorziening in regionale sociale diensten onder te brengen.

Deze ontwikkelingen vinden onder andere plaats in gemeente Heerhugowaard, gemeente Hoorn (Werkorganisatie West-Friesland) en gemeente Buren (Regionale Infrastructuur Werk & Inkomen).

In gemeente De Bilt is al in een vroeg stadium geanticipeerd op de ontwikkelingen. Gemeente De Bilt participeerde samen met andere gemeenten in de regio Zuidoost-Utrecht in de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn-Heuvelrug. Daarnaast was de Sociale Werkvoorzieningsschap Zeist verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening. Per 1 januari 2013 zijn beide gemeenschappelijke regelingen samengevoegd tot de Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug.

### **Decentralisatie jeugdzorg**

Wanneer we de voorbereidingen op de decentralisatie jeugdzorg bezien, dan zitten veel onderzochte gemeenten nog in de fase van visie ontwikkeling en het in kaart brengen van de opgave (een startfoto waarin het aantal jeugdigen met hun specifieke zorgbehoefte in kaart is gebracht). Daarnaast wordt er al veelvuldig geëxperimenteerd door middel van pilots ten aanzien van bijvoorbeeld het toewijzen van zorg door het Centrum voor Jeugd en Gezin zonder indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg of wijkteams jeugd.

In de regio Zuid-Oost-Utrecht (waar gemeente De Bilt onderdeel van uitmaakt wordt in samenwerking met het Nederlands Jeugd Instituut een stelsel ontwikkeld, met onder andere aandacht voor de rol van het CJG, de rol van Bureau Jeugdzorg (waar op dit moment de taken voor de provinciale jeugdzorg zijn belegd) en indicatiestelling.

### **Decentralisatie AWBZ**

Wanneer we tot slot de voorbereidingen op de decentralisatie AWBZ bezien, dan hebben het controversieel verklaren van de AWBZ functie begeleiding, het nieuwe regeerakkoord van Rutte I (uitbreiding AWBZ decentralisatie met persoonlijke verzorging) en het zorgakkoord hun weerslag op de voortgang. In een aantal gemeenten is de projectorganisatie 'on hold' gezet en zijn startnotities/plannen van aanpak uit de bestuurlijke route gehaald. Op dit moment worden projectorganisaties weer geactiveerd en startnotities/plannen van aanpak herzien naar aanleiding van de nieuwste ontwikkelingen.

In de regio Alkmaar (waar Heerhugowaard onderdeel van uitmaakt) wordt op dit moment geëxperimenteerd met de 'zelfredzaamheid-matrix'. De zelfredzaamheid-matrix is een instrument waarmee de zelfredzaamheid van de cliënt in kaart kan worden gebracht. Op dit moment werkt een aantal aanbieders met deze zelfredzaamheid-matrix om te onderzoeken of dit instrument een alternatief kan bieden voor de methode van indicatie door het CIZ.



### 3. Decentralisaties in samenhang bezien

## BETERE AFSTEMMING IN ZORGVERLENING NODIG: 'ÉÉN GEZIN, ÉÉN PLAN, ÉÉN REGISSEUR'

---

Met 'één gezin, één plan, één regisseur', het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein van het kabinet Rutte-Asscher, wordt beoogd te voorkomen dat vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin. Dit streven geldt tevens voor individuen: ook zij kunnen te maken krijgen met een meervoudige problematiek waarbij zij ondersteund dienen te worden door meerdere professionals. Onderstaande casus geeft de veelheid aan hulpverleners en voorzieningen rondom één gezin en de gezinsleden weer:

*Myra is een alleenstaande Russische dame van 44 jaar die redelijk goed Nederlands spreekt. Ze heeft in Rusland een mbo-opleiding voor winkelpersoneel gevolgd en is daarna als model aan het werk gegaan. Myra is al 14 jaar gescheiden van haar Nederlandse man en is, op wat tijdelijke baantjes in het productiewerk na, ruim 14 jaar werkloos. Ze leeft van een bijstandsuitkering. Ze heeft verschillende relaties achter de rug met mannen met verslavingsproblemen of agressief gedrag. Ze heeft een zoon van 17 jaar, Jeffrey, die bij haar inwoont. Jeffrey zit niet meer op school en is al verscheidene keren opgepakt door de politie vanwege inbraak en drugshandel. Myra heeft ook een dochter van 14 jaar, Linda, die regelmatig uitvalt op het vmbo. Ze leeft een eigen leven met haar vrienden en vriendinnen en luistert niet naar Myra. Ze hebben veel ruzie. Myra houdt van de natuur en schildert graag. Ze heeft sinds ze in de uitkering zit weinig tot geen vrienden of vriendinnen meer. Met haar burens heeft ze geen contact. Als er contact is, is het vanwege de overlast die haar zoon veroorzaakt.*

*Jeffrey is vaste klant bij Bureau Jeugdzorg. Hij is al vele malen behandeld en ook getest. Hij zit op het randje van een lichte verstandelijke beperking en loopt nu bij een **gezinstherapeut**. Linda wordt eveneens intensief gevolgd door **Bureau Jeugdzorg** en de **leerplichtambtenaar**. Myra krijgt ondersteuning van een **psycholoog** vanwege haar labiele gesteldheid. Ze is regelmatig depressief. Verder zit ze in een **schuldhulpverleningstraject** om van de schulden af te komen die haar ex heeft veroorzaakt. Myra wil heel graag werken in een banketbakkerij maar wordt niet aangenomen, vanwege de problemen in haar gezin en haar regelmatige uitval. Ze heeft diverse **re-integratie trajecten** gevolgd en zit in een **sociaal activeringstraject** waarmee ze een **dagbesteding** heeft. Ze helpt wekelijks mee in een kookclub.*

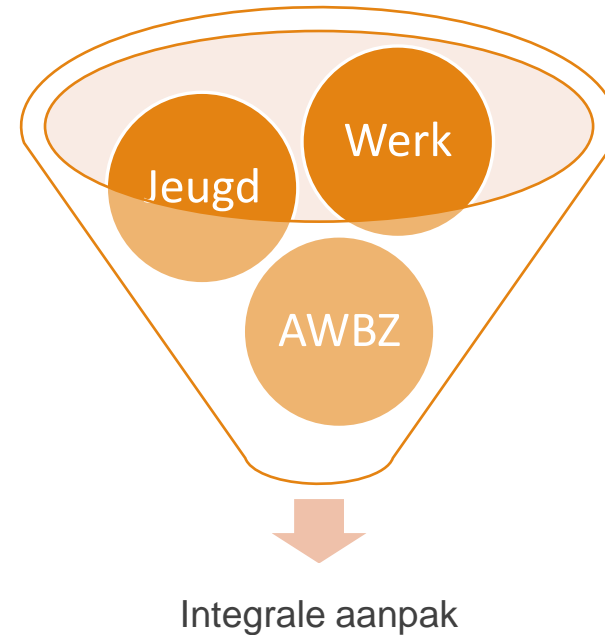


## GEMEENTE WORDT SYSTEEMEIGENAAR; KANSEN VOOR HET LEGGEN VAN DWARSVERBANDEN

---

*'De drie decentralisaties bieden gemeenten een geweldige kans om de zorg voor kwetsbare burgers vanuit één visie en in samenhang uit te voeren. Zonder financiële schotten, tientallen protocollen en allerlei loketten. Pas dan ontstaan mogelijkheden om gezinnen en mensen echt te ondersteunen bij het oplossen van hun problemen'.*

Met de drie decentralisaties krijgen gemeenten zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. De gemeente wordt 'systeemeigenaar'. Dit biedt kansen. Gemeenten worden in de positie gesteld om dwarsverbanden te leggen tussen de domeinen ondersteuning, jeugd en werk. Dit is niet alleen noodzakelijk om de hulp en ondersteuning voor burgers goed en efficiënt te organiseren, maar ook voor de uitvoerbaarheid, de beheersing en de financiering van de hulp en ondersteuning.



## SAMENHANG TUSSEN DECENTRALISATIES IN MEESTE GEVALLEN GEBORGD

---

De onderzochte gemeenten hanteren in voorbereiding op de decentralisaties veelal een projectmatige aanpak met afzonderlijke projecten, bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgevers, projectleiders en werkgroepleden. Samenhang tussen de decentralisaties beoogt men te waarborgen door middel van afstemming in een (regionaal) portefeuillehouders overleg en/of (regionaal) projectleidersoverleg.

Ook komt het voor dat de taak voor het bewaken van samenhang wordt neergelegd bij een individuele programmamanager/coördinator op lokaal niveau. De praktijk wijst echter uit dat het gevaar dreigt dat de voorbereidingen op de decentralisaties te veel als afzonderlijke projecten worden beschouwd en dat de voorbereidingen in de tijd niet parallel aan elkaar lopen.

## OVERKOEPELEND PROGRAMMAPLAN EN PROJECTORGANISATIE EXTRA WAARBORG VOOR SAMENHANG

---

De gemeente **Hoorn** kent voor de decentralisaties een regionale projectmatige aanpak met afzonderlijke projecten, bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgevers, projectleiders en werkgroep leden. Om de dwarsverbanden tussen de decentralisaties en daarmee de integraliteit binnen het sociale domein te bewaken, is er daarnaast (reeds bij de start) een regionaal overkoepelend programmaplan decentralisaties West-Friesland opgesteld, met tevens een bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgever, projectleider en werkgroepen.

Het programma beoogt een belangrijke rol te spelen voor onder andere de volgende onderwerpen:

- Onderzoek met betrekking tot vraag en aanbod naar zorg in de regio;
- Krachtenveldanalyse voor het brede sociaal domein;
- Integrale toegang, waaronder procesbeschrijving integrale toegang tot het sociale domein en inventarisatie en beschrijving van casestudies;
- Scenario's met betrekking tot de rol van opdrachtgever en bijhorende sturingsinstrumenten.

Op lokaal niveau had **Heerhugowaard** de decentralisaties ondergebracht in één overkoepelend project “Integrale aanpak Maatschappelijke ontwikkelingen”. In de regio Alkmaar (waar Heerhugowaard onderdeel van uitmaakt) heeft men echter gedurende het proces geconstateerd dat de voorbereidingen in tijd niet parallel aan elkaar lopen en dat de onderlinge samenhang meer nadruk behoeft.

De colleges hebben derhalve besloten, net als in Hoorn, tot het opstellen van een regionaal overkoepelend programmaplan en een regionale projectorganisatie voor de gezamenlijke aansturing en uitwerking van de decentralisaties. Beide projecten en de daarmee samenhangende projectbestuur blijven naast elkaar bestaan, opdat men ook op lokaal niveau de samenhang en voortgang kan bewaken.



## 4. Samenwerking op het sociale domein in beeld gebracht

## RIJK WENST CONGRUENTE SAMENWERKINGSVERBANDEN OP DRIE DECENTRALISATIES

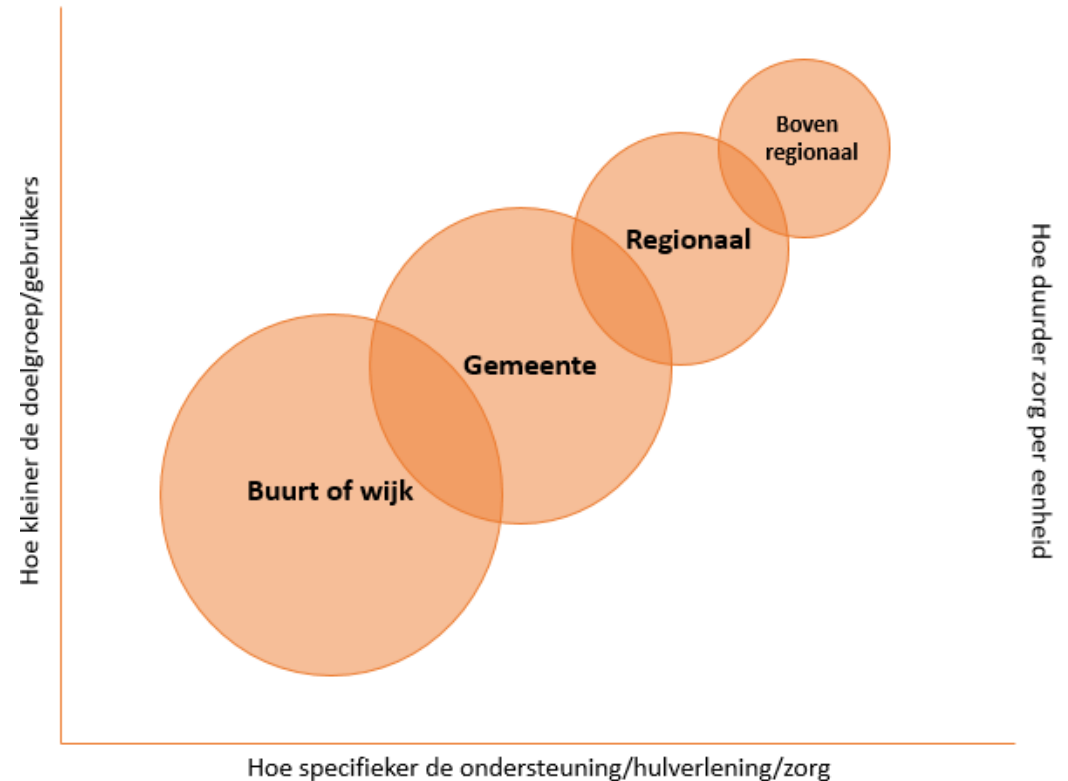
---

De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om de taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden. Het kabinet is van oordeel dat de uitvoeringskracht van gemeenten in eerste instantie door middel van samenwerking dient te worden versterkt. Eén van de belangrijke uitgangspunten voor samenwerking is congruentie. Onder congruentie wordt verstaan dat gemeenten met dezelfde bestuurlijke partners samenwerken om de decentralisaties uit te voeren.

In de (concept) Jeugdwet is ten aanzien van een aantal taken vastgelegd dat gemeenten dienen te samenwerken. Het gaat dan om taken op het terrein van de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp en het organiseren van een meldpunt voor de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling. Ook inzake de Participatiewet wordt door het kabinet voorkeur gegeven aan samenwerkende gemeenten, zoals rond de werkgeversdienstverlening. Voor de decentralisatie van de AWBZ is geen in wetgeving verplichte samenwerking te verwachten.

## HET ADAGIUM IS VEELAL: ‘LOKAAL WAT LOKAAL KAN, REGIONAAL WAT REGIONAAL MOET’

Het uitgangspunt van de decentralisaties is om burgers ondersteuning te kunnen bieden in hun eigen leefomgeving. Voor de meeste vormen van hulp en ondersteuning geldt ook dat dit op lokaal niveau kan worden georganiseerd. Maar wanneer de hulp en ondersteuning specialistischer wordt en het aantal burgers dat een beroep doet op dergelijke hulp en ondersteuning kleiner wordt, dan is opschaling van het aanbod onontkoombaar. In de onderzochte gemeenten geldt dan ook merendeels het adagium: lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet.



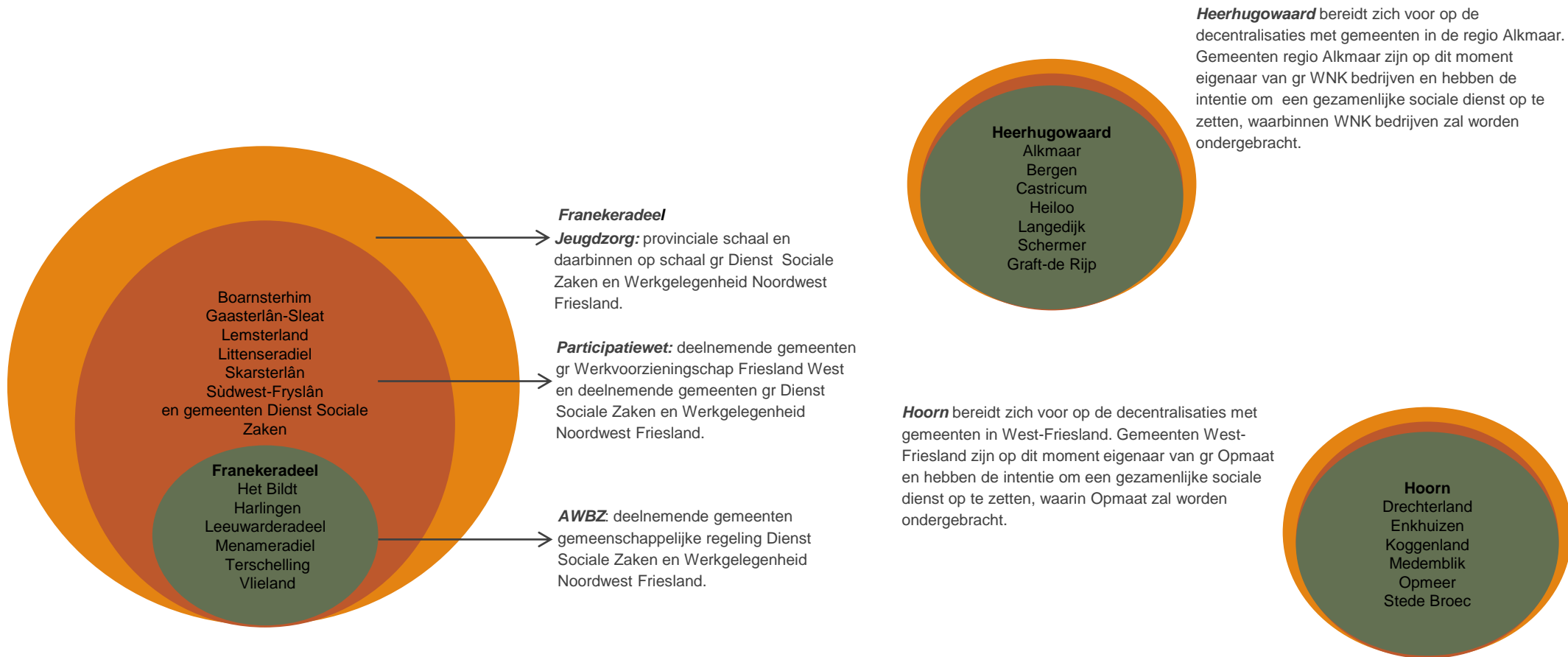
## PROCES WORDT REGIONAAL OPGEPAKT, MAAR MATE VAN REGIONALE UITVOERING NOG ONDUIDELIJK



In de voorbereidingen op de decentralisaties wordt nauw opgetrokken met buurgemeenten in regionale projectstructuren. Het merendeel van de gemeenten heeft nog niet uitgemaakt welke hulp en ondersteuning precies op lokaal, regionaal, bovenregionaal zal worden ingekocht, dan wel georganiseerd. In navolgende figuren is voor de gemeenten in beeld gebracht ten aanzien van welke decentralisatie, met welke gemeenten, gezamenlijk *voorbereidingen* voor beleidsvorming worden getroffen.\* In de gevallen waar al sprake is van geïnstitutionaliseerde samenwerking, in bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen, wordt dat ook aangegeven.

\*Niet is af te lezen op welke schaal gemeenten hun nieuwe taken daadwerkelijk gaan organiseren/inkopen.

# SAMENWERKING FRANEKERADEEL, HEERHUGOWAARD EN HOORN IN BEELD GEBRACHT\*



**Heerhugowaard** bereidt zich voor op de decentralisaties met gemeenten in de regio Alkmaar. Gemeenten regio Alkmaar zijn op dit moment eigenaar van gr WNK bedrijven en hebben de intentie om een gezamenlijke sociale dienst op te zetten, waarbinnen WNK bedrijven zal worden ondergebracht.

**Hoorn** bereidt zich voor op de decentralisaties met gemeenten in West-Friesland. Gemeenten West-Friesland zijn op dit moment eigenaar van gr Opmaat en hebben de intentie om een gezamenlijke sociale dienst op te zetten, waarin Opmaat zal worden ondergebracht.

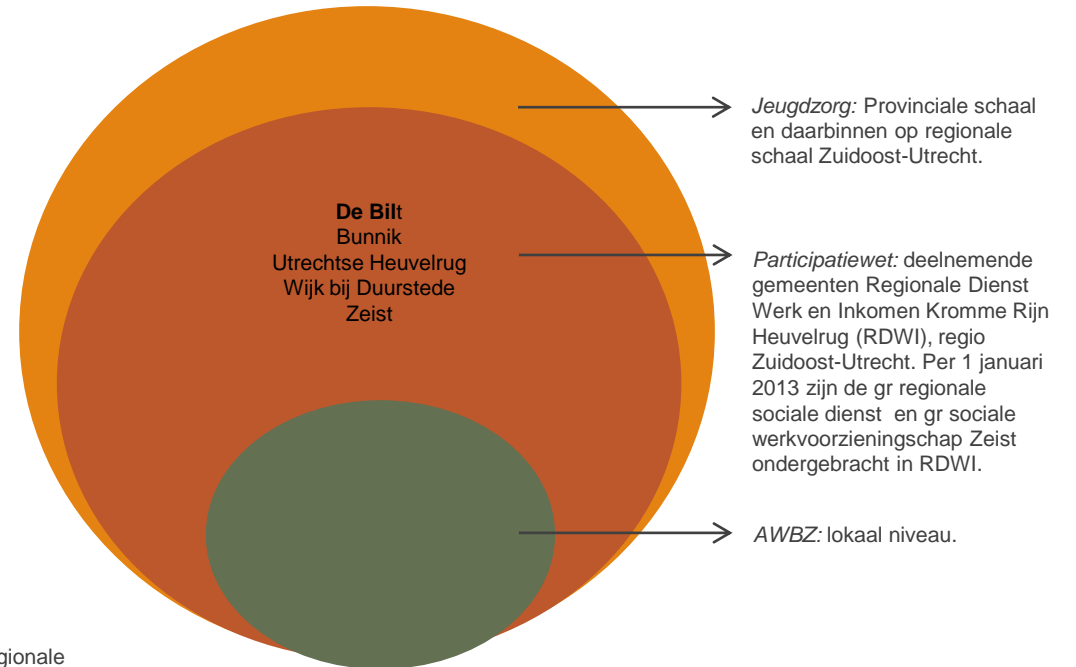
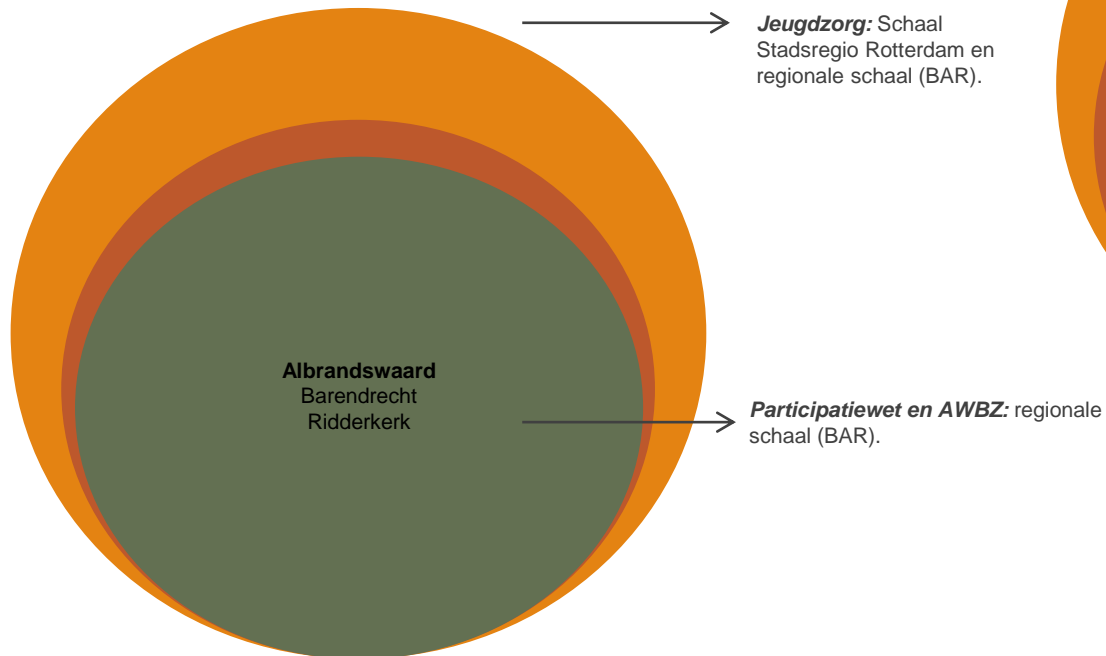
\*Per decentralisatie zijn de samenwerkingspartners weergegeven. In het geval ten aanzien van alle decentralisaties met dezelfde bestuurlijke partners wordt samengewerkt, zijn de bollen over elkaar heen geschoven.



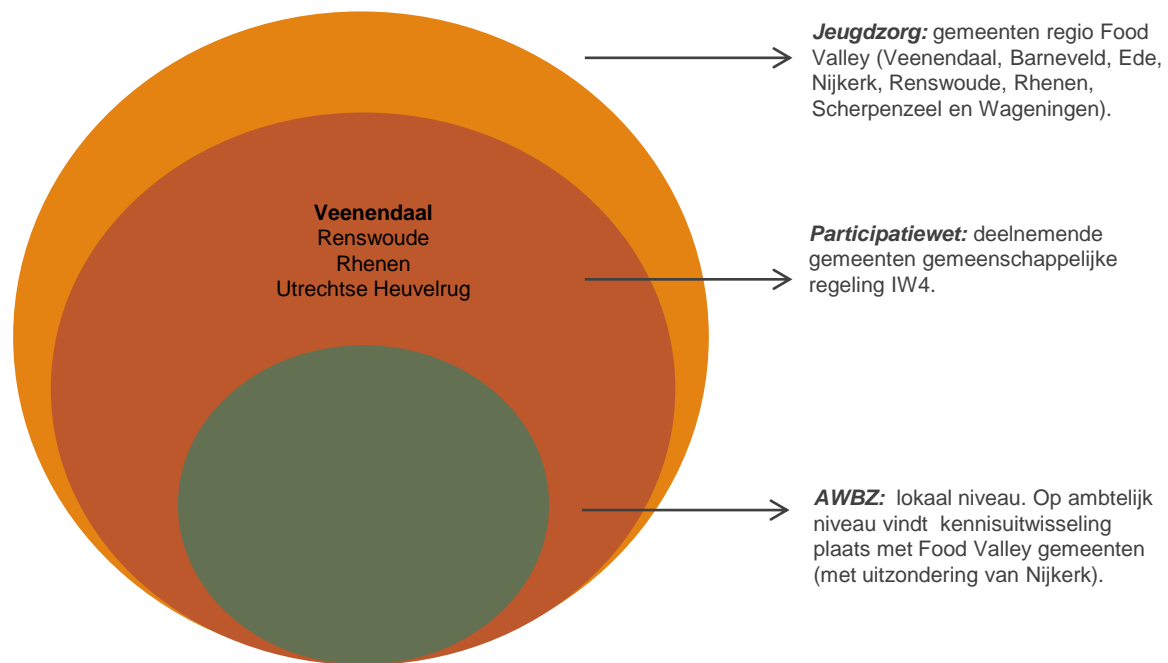
# SAMENWERKING ALBRANDSWAARD EN DE BILT IN BEELD GEBRACHT

## Albrandswaard

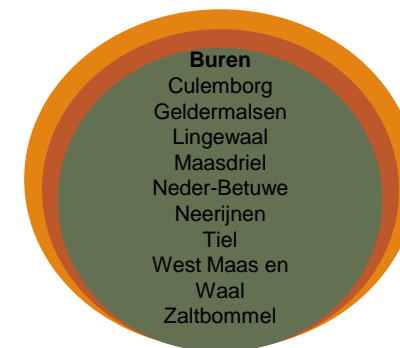
Per 1 januari 2014 zullen de ambtelijke organisaties van BAR gemeenten worden samengevoegd tot één gezamenlijke uitvoeringsorganisatie.



# SAMENWERKING VEENENDAAL EN BUREN IN BEELD GEBRACHT



**Buren** bereidt zich voor op de decentralisaties met gemeenten in de regio Rivierenland. Regio Rivierenland is een gr, waarbinnen beleidsvoorbereiding plaatsvindt in afzonderlijke programmaraden.





## 5. De kaderstelling door de gemeenteraad op een rij gezet

## DE GEMEENTERAAD IS AAN ZET BIJ DEZE MAJEURE OPERATIE, ZIJ STELT DE KADERS

---

Bij een majeure operatie zoals de decentralisaties op het sociale domein kunnen gemeenteraadsleden niet achterover leunen en afwachten. Het is belangrijk dat de gemeenteraad aan de voorkant kaders meegeeft en de richting bepaalt, maar daartoe ook door het college in positie wordt gebracht. Als het proces eenmaal in gang is gezet, dan is het immers lastig om alsnog richting te geven.

In de praktijk wordt door gemeenteraden op verschillende manieren vorm gegeven aan hun kaderstellende rol. De ene gemeenteraad kijkt hierbij uitdrukkelijk naar het college en verwacht bijvoorbeeld een kaderstellende (start)notitie om zich daar vervolgens over uit te spreken. Andere gemeenteraden kiezen ervoor om samen met de griffie, en met vakinhoudelijke kennis uit de gemeentelijke organisatie, zelf aan de slag te gaan met kaderstelling.

Kaderstelling ten aanzien van de decentralisaties op het sociale domein is geen gemakkelijke opgave voor gemeenteraden. Het betreft immers complexe materie, maar daarbovenop treden er ook regelmatig veranderingen en vertragingen op. Denk hierbij aan de val van het kabinet en het controversieel verklaren van de Wet werken naar vermogen en de decentralisatie AWBZ, het regeerakkoord van kabinet Rutte-Asscher en het sociaal akkoord. Tot slot wacht ook de wet- en regelgeving nog op behandeling in de Tweede Kamer.

Ondanks alle onduidelijkheden en vertraging rondom de decentralisaties kan een gemeenteraad de tijd en (beleids)ruimte die er nu is gebruiken om zijn wensen kenbaar te maken en daarmee de richting bepalen. In de zeven gemeenten is onderzocht of en op welke wijze de gemeenteraad aan de voorkant kaders heeft gesteld voor de voorbereidingen op de decentralisaties op het sociale domein.

## KADERNOTA'S STERK WISSELEND QUA INHOUD EN REIKWIJDTE; PROCES NOG VEELAL ONDUIDELIJK

In onderstaand schema hebben wij inzichtelijk gemaakt welke kadernota's in de onderzoeksperiode door de gemeenteraden zijn vastgesteld. Hieruit kan worden opgemaakt dat naast kaderstelling op het brede sociale domein, kaderstelling met name heeft plaatsgevonden ten aanzien van de voorbereidingen op de Participatiewet. Dit is ook logisch, omdat de voorbereidingen voor de Participatiewet, in vergelijking met de andere decentralisaties, veelal in een eerder stadium zijn gestart. De voorgenomen inwerkingtreding van de Wet werken naar vermogen (de voorloper op de Participatiewet), was immers 1 januari 2013.

	Sociaal domein breed	AWBZ	Jeugdzorg	Participatiewet
<b>Albrandswaard</b>	Visie sociaal domein (concept)	Startnotitie begeleiding BAR	Startnotitie jeugdzorg BAR	Startnotitie Wet werken naar vermogen
<b>De Bilt</b>	Kadernotitie Maatschappelijke Ondersteuning	X	X	X
<b>Buren</b>	Visie op het sociale domein	Startnotitie AWBZ	X	X
<b>Franekeradeel</b>	X	X	X	Kadernotitie Werk Vermogen!
<b>Heerhugowaard</b>	Kadernota Sociaal domein	X	X	X
<b>Hoorn</b>	X	X	X	Kaders Werkorganisatie West-Friesland
<b>Veenendaal</b>	Model Veenendaal	X	Veenendaal Zorg voor Jeugd	Beleidskader Werk, Inkomen en Participatie 2013

Tussen de kadernota's van de onderzochte gemeenten bestaan grote verschillen in de wijze waarop beoogde doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten zijn uitgewerkt. Ook de weg ernaar toe (hoe wil de gemeente de beoogde verandering realiseren?) is in veel gevallen (nog) niet inzichtelijk gemaakt.

## VEENENDAAL ALS VOORBEELD 'KADERSTELLING': GRIFFIER IN FACILITERENDE ROL

---

De griffier kan een belangrijke functie vervullen bij het in stelling brengen van de gemeenteraad. In de gemeente Veenendaal heeft de griffier geïnformeerd bij gemeenteraadsleden naar hun wensen in het voorbereidingsproces op de decentralisaties sociaal domein. Naar aanleiding daarvan werd het idee opgevat om een werkgroep op te richten bestaande uit raadsleden, collegeleden en ambtenaren, opdat in samenspel met elkaar kaders kunnen worden geformuleerd.

Het verdient de aanbeveling om kaderstellende uitspraken zo SMART mogelijk te formuleren, dat wil zeggen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Dit stelt de gemeenteraad in de gelegenheid om concreet sturing te geven aan het speelveld waarbinnen het college de voorbereidingen ter hand neemt.

Om tot kaderstellende uitspraken te kunnen komen, zal de gemeenteraad op voorhand voor zichzelf een aantal vragen moeten (laten) beantwoorden. Een checklist van vragen zou er als volgt kunnen uitzien:

- Voor welk onderwerp gaan we kaders stellen: wat is de aanleiding, wat is de centrale vraag, welke knelpunten doen zich voor en hoe bakenen we het onderwerp af?
- Welk resultaat willen we na de kaderstelling bereiken: willen we één uitgewerkt beleidsvoorstel of willen we meerdere varianten met keuzemogelijkheden?
- Welke verandering willen we realiseren: wat zijn de doelen en de maatschappelijke effecten die we nastreven en met welke indicatoren evalueren we later of dit is gelukt?
- Hoe willen we de verandering realiseren: welke oplossingsrichtingen kunnen we kiezen voor de uitwerking en uitvoering van het beleid en wat zijn daarvan de gevolgen?
- Welke andere beleidskaders spelen een rol: welke andere onderwerpen en raadsbesluiten hangen samen met dit onderwerp en kunnen het resultaat beïnvloeden?
- Welke financiën en andere middelen willen we maximaal aan dit onderwerp besteden: welke kosten en opbrengsten verwachten we?

## VEENENDAAL ALS VOORBEELD 'KADERSTELLING': HET 'MODEL VEENENDAAL' ALS CO-PRODUCTIE

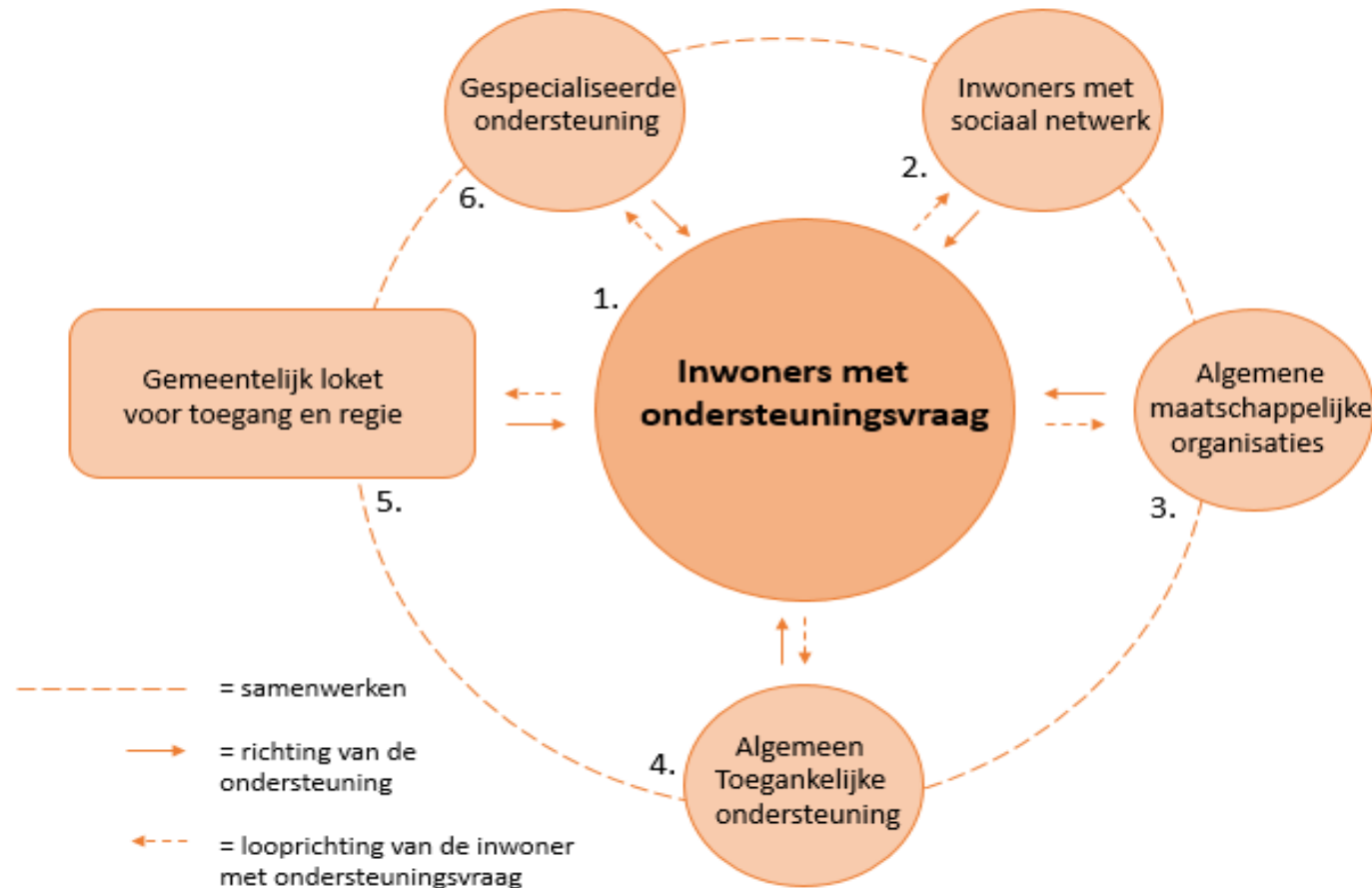
---

In 2011 is in gemeente Veenendaal een startnotitie Model Veenendaal ontwikkeld. Het is een inhoudelijk model voor de inrichting van het sociale domein in Veenendaal. De gewenste inrichting van het sociale domein is beschreven op twee niveaus. Allereerst de uitgangspunten volgens welke Veenendaal ondersteuning aan inwoners wil bieden. Waaronder bijvoorbeeld: *'We bieden ondersteuning aan inwoners waar nodig: licht en algemeen als mogelijk, complex en gespecialiseerd als het moet. We zijn scherp aan de poort.'* Vervolgens zijn de verschillende vormen van ondersteuning beschreven die voor een inwoner met ondersteuningsvraag beschikbaar zijn en hoe deze voor hem/haar toegankelijk zijn (zie p. 26).

De startnotie met het model is na vaststelling door het college voorgelegd aan verschillende betrokkenen in Veenendaal, zoals aanbieders van ondersteuning, de Raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkeling, het Wmo-forum, cliëntenraad Werk & Inkomen, bewonerscommissies en de diversiteitsraad. De ontvangen reacties zijn verwerkt in het Model Veenendaal dat in december 2012 is vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad van Veenendaal heeft daarmee aan de voorkant de inhoudelijke koers bepaald, waarbinnen de decentralisaties vorm dienen te worden gegeven.

Het model Veenendaal is vervolgens nader uitgewerkt in vijf projecten, waaronder project transitie jeugdzorg, project Wet werken naar vermogen (thans Participatiewet) en project transitie begeleiding van AWBZ naar Wmo. Per project is vervolgens benoemd welke aspecten uit het model Veenendaal in de praktijk dienen te worden gebracht, om zodoende ook de aansluiting met het model Veenendaal en de samenhang tussen de decentralisaties te borgen. In Veenendaal is hiermee eerst de koers bepaald, waarna uitwerking in projecten heeft plaatsgevonden.

## VEENENDAAL ALS VOORBEELD 'KADERSTELLING': DE CIRKEL VAN ONDERSTEUNING







## 6. Informatievoorziening van college aan raad geanalyseerd

## INFORMATIEVOORZIENING IN SPAGAAT TUSSEN BETROKKENHEID EN ONZEKERHEID

---

Het is belangrijk dat gemeenteraadsleden algemene kennis opdoen over de decentralisaties op het sociale domein. Op het VNG-congres (juni 2013) benadrukte de minister dat het gewicht van de lokale democratie toe neemt. Het grootste deel van de gemeentelijke begroting betreft in de toekomst het sociale domein. *'Werk aan de winkel voor de lokale politieke partijen. Zij moeten met programma's komen die aangeven dat er verschil is, zodat de kiezer ook iets te kiezen heeft. De gemeenteraad is straks het eerste aanspreekpunt voor een ontevreden burger, niet het rijk.'*

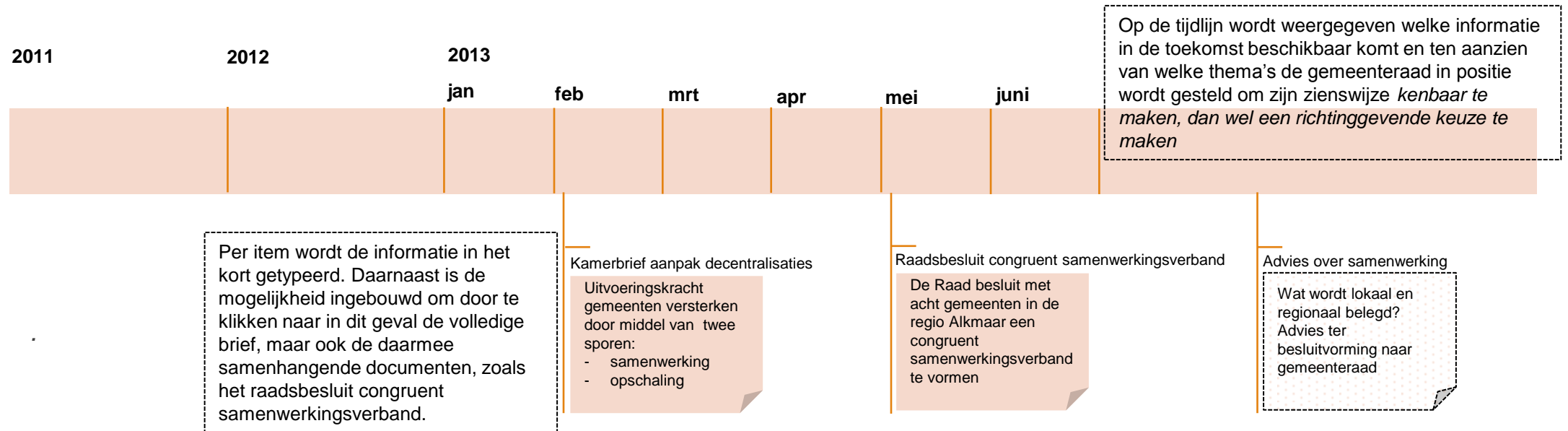
Wat houden de decentralisaties precies in en wat betekent dit voor onze burgers? Dit is een vraag ten aanzien waarvan menig gemeenteraadslid (nog) in het duister tast. De gevolgen van de decentralisaties zijn te complex om te overzien, niet alleen vanwege het unieke karakter, maar ook omdat deze drie processen in samenhang met elkaar dienen te worden opgepakt en uitgevoerd. Het is een zeer groot dossier.

In de zeven gemeenten is onderzocht op welke momenten en in welke vorm door het college aan de gemeenteraad informatie wordt verstrekt en hoe de verstrekte informatie door de gemeenteraad wordt beoordeeld. Het beeld dat naar voren is gekomen komt tussen de onderzochte gemeenten grotendeels overeen. Gemeenteraden worden frequent en in verschillende vormen over de inhoud en voortgang van de decentralisaties op het sociale domein geïnformeerd. Er worden lokale en regionale informatiebijeenkomsten georganiseerd, er worden Benen Op Tafel (BOT)-overleggen belegd, raadinformatiebrieven, etc. Anderzijds wordt er ook wel terughoudendheid ervaren in het presenteren van informatie aan de gemeenteraad. Dit heeft veelal te maken dat het college eerst duidelijkheid wil verkrijgen en oplossingen wil bedenken, voordat presentatie aan de gemeenteraad plaatsvindt.

Algemene informatie over de decentralisaties is er afdoende, maar het is belangrijk dat de informatie ook is toegesneden op gemeenteraden. Kennis voor deskundigheidsbevordering is belangrijk, maar het gaat ook om het bieden van inzicht hoe, wanneer en ten aanzien van welke thema's de gemeenteraad politiek kan sturen in het sociale domein.

## BUREN ALS VOORBEELD ‘INFORMATIEVOORZIENING; TIJDLIJN GEEFT COMPACT OVERZICHT (1 VAN 2)

In de gemeente Buren heeft het college het idee opgevat om een digitale tijdslijn te ontwikkelen voor gemeenteraden om de informatie over de decentralisaties te presenteren. Het idee is (nog) niet nader uitgewerkt, maar wij stellen ons een tijdslijn voor waarop de informatie op een compacte en overzichtelijke wijze digitaal in de tijd wordt gepresenteerd. Ter illustratie hebben wij hieronder de informatie met betrekking tot samenwerking gepresenteerd. Het hieronder gepresenteerde voorbeeld is fictief. In de vormgeving kan eventueel nog onderscheid worden gemaakt naar de afzonderlijke decentralisaties door gebruikmaking van verschillende kleuren, zie het gepresenteerde voorbeeld op pagina 30.





## KANTELINGSSPEL HEERHUGOWAARD, STAGES/WERKBEZOEK IN HOORN, FRANEKERADEEL EN VEENENDAAL

Ook in andere gemeenten zijn we voorbeelden van initiatieven tegengekomen waarmee wordt beoogd om de deskundigheid van gemeenteraadsleden ten aanzien van de decentralisaties op het sociale domein te bevorderen en hun inzicht te bieden in de taken op het sociale domein waarvoor gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor worden. De verschillende initiatieven worden in het kort gepresenteerd.

### **Kantelingsspel**

Het begrip 'de kanteling' (één van de instrumenten om Welzijn nieuwe stijl te realiseren) is in 2008 geïntroduceerd in het kader van een nieuwe manier van werken in de Wmo. Eén van de bakens van de kanteling is burgers versterken in hun eigen kracht. Dit is echter een uitgangspunt wat in de toekomst voor het brede sociale domein zal gelden. Maar wat betekent dit dan in de praktijk? Om aan de begrippen als 'kanteling' en 'eigen kracht' meer invulling te geven voor gemeenteraadsleden is in Heerhugowaard een kantelingsspel gespeeld. Tijdens een BOT-overleg is aan de hand van casuïstiek gediscussieerd over wat deze termen betekenen voor de praktijk.

*De heer Jansen heeft een eigen huis waar geen hypotheek meer op zit. De heer Jansen is slecht ter been en heeft problemen bij het in- en uitstappen van de douchebak. Hij meldt zijn probleem bij de gemeente. Het liefst ziet hij een aanpassing van de badkamer.*

*U bent de consulent die het gesprek aangaat met de heer Jansen. Wat neemt u mee in de wegging? Krijgt de heer Jansen een nieuwe badkamer?*

### **Flits snuffelstage**

In de regio Noordwest Friesland (waar Franekeradeel onderdeel van uitmaakt) wordt een programma opgesteld voor gemeenteraadsleden door een aantal aanbieders van hulp- en ondersteuning, zodat zij kennis kunnen maken met de werkzaamheden van de betreffende aanbieders. Dit betreft concreet een bustocht waarbij wethouders, betrokken ambtenaren en raadsleden een aantal AWBZ en jeugdzorg instellingen bezoeken. Het doel is om op die wijze de inhoud voor raadsleden te laten doen leven.

In Hoorn en Veenendaal worden trajecten van soortgelijke aard geïnitieerd: een meeloopstage bij een pilot (Hoorn) en het afleggen van werkbezoeken bij aanbieders voor hulp en ondersteuning (Veenendaal).



## 7. De toepassing van varianten en scenario's uiteen gezet

## VARIANTEN EN SCENARIO'S IN RAADSVORSTELLEN DRAGEN BIJ AAN KEUZEMOGELIJKHEID RAAD

---

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende taak. Goede gemeenteraadsvoorstellen bevorderen de uitvoering van deze taken. Met een goed raadsbesluit is de gemeenteraad in staat zijn verwachtingen en eisen over het te voeren beleid ondubbelzinnig mee te geven aan het college en het ambtelijk apparaat.

Het is wenselijk dat de gemeenteraad een raadsvoorstel aangereikt krijgt waarin beleidsalternatieven (varianten) zijn uitgewerkt. Dit draagt bij aan de democratische legitimiteit van besluiten, verhoogt de inhoudelijke discussie in de gemeenteraad en zorgt ervoor dat gemeenteraadsleden beter in staat zijn om een weloverwogen keuze te maken. In het geval geen varianten worden voorgelegd, is het voor een gemeenteraad immers niet eenvoudig om te beoordelen of de voorgesorteerde variant ook de beste is. In de zeven gemeenten is onderzocht in hoeverre *tot op heden* varianten en scenario's met betrekking tot de decentralisaties op het sociale domein zijn gepresenteerd in raadsvoorstellen.

Zoals uit de tabel op pagina 34 zal blijken heeft dit met betrekking tot de decentralisaties op het sociale domein nog niet veelvuldig plaatsgevonden. Dit heeft te maken met verschillende factoren. Gemeenten zijn nog niet zo ver in het voorbereidingsproces dat er varianten en scenario's gepresenteerd kunnen worden. In een aantal gemeenten is het presenteren van beleidsalternatieven aan de gemeenteraad wel uitdrukkelijk in vooruitzicht gesteld, zie pagina 35. In de praktijk wordt echter ervaren dat tijdsdruk (nadere deadlines van decentralisaties) en samenwerking met andere gemeenten, factoren zijn die het bieden van beleidsalternatieven in de weg (kunnen) staan.

## WERKEN MET VARIANTEN EN SCENARIO'S IN RAADSVOORSTELLEN BEPERKT TOEGEPAST

Aan de gemeenteraad is gevraagd een richtinggevende keuze te maken met betrekking tot de toekomstige organisatie van de begeleidingstaak van de gemeente. Hiertoe werden vier varianten aangedragen.

Gemeente	Voorgelegde varianten en/of scenario's
Albrandswaard	Geen
De Bilt	Notitie <i>Strategische visie op samenwerking</i> (20 december 2012)
Buren	Startnotitie <i>Begeleiding binnen de Wmo</i> (26 juni 2012)
Franekeradeel	Startnotitie <i>Werk Vermogen!</i> (5 april 2012)
Heerhugowaard	Geen
Hoorn	Geen
Veenendaal	Geen

In het raadsvoorstel met betrekking tot de Notitie strategische visie op samenwerking worden twee beknopte alternatieven worden geboden.

in de startnotitie Werk Vermogen! zijn twee varianten (afbouw of 'doorontwikkeling' van Empatec (SW-bedrijf)) uiteengezet, waarvoor tevens de onderscheiden scenario's zijn uitgewerkt.



## ER WORDT OP VERSCHILLENDE PLAATSEN WEL INHOUD GEGEVEN AAN VARIANTEN EN SCENARIO'S

---

### ***Albrandswaard***

Door de geïnterviewde gemeenteraadsleden in gemeente Albrandswaard wordt ervaren dat ambtenaren over het algemeen in hun beleidsstukken naar een doel toeschrijven zonder daarbij verschillende varianten en scenario's uit te werken. Op dit moment wordt de indeling van gemeenteraadsvoorstellen gewijzigd, zodanig dat het college door de nieuwe indeling meer geneigd wordt om ook aandacht te besteden aan eventuele beleidsalternatieven.

### ***Hoorn***

In gemeente Hoorn wordt eind 2013 een advies voor regionale samenwerking aan de gemeenteraad voorgelegd en een koersbesluit over het functionele zorgmodel (toegang en vraagverheldering), met scenario's.

### ***Franekeradeel***

De stuurgroep decentralisatie AWBZ is voornemens om een integrale keuzenota op te stellen, welke in het najaar 2013 aan elke gemeenteraad in de regio Noordwest Friesland zal worden voorgelegd. In de nota zullen de door de gemeenteraad te maken keuzes rondom de decentralisatie AWBZ worden aangeboden, onder meer ten aanzien van de organisatie van de toegang (indicatiestelling en toewijzing), vangnetregeling en principe van wederkerigheid.



## 8. De toets van bevindingen aan de normen op een rij gezet

## DE TOETS VAN BEVINDINGEN AAN DE NORMEN OP EEN RIJ GEZET\*

	A'waard	Buren	De Bilt	Fr'deel	H'waard	Hoorn	V'daal
<i>De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld ten aanzien van de voorbereiding op de decentralisaties.</i>							
<i>De kaderstelling omvat tenminste een inhoudelijk component (inhoudelijke doelstelling/gewenst maatschappelijk effect), een procedureel component (wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden) en een financieel component (financiële en personele middelen voor uitwerking beleid).</i>							
<i>Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie voor de decentralisaties ingericht.</i>							
<i>Er is een helder en concreet projectplan (inclusief doelen, resultaten en planning) voor de decentralisaties opgesteld.</i>							
<i>Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld, waaruit de stand van zaken, eventuele risico's en beheersmaatregelen blijken.</i>							
<i>Het college en de gemeenteraad hebben met elkaar afspraken vastgelegd over frequentie en vorm van de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad.</i>							
<i>De gemeenteraad neemt een kritische houding aan ten aanzien van de door het college verstrekte informatie.</i>							
<i>Door het college zijn aan de gemeenteraad verschillende varianten en/of scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad is gevraagd om keuzes te maken.</i>							

\* Hierbij willen wij benadrukken dat het voorbereidingsproces voortdurend in beweging is en dat de tabel een weergave is van de situatie zoals wij die in de onderzoeksperiode hebben geconstateerd. Het is belangrijk in acht te nemen dat bepaalde onderwerpen alsnog een plaats kunnen krijgen. SEINSTRAVANDELAAR B.V.



## 9. Drie aanbevelingen uitgelicht

## AANBEVELING 1: GEMEENTERAAD KAN ZELF MEER IN POSITIE KOMEN EN WORDEN GEBRACHT

---

**SeinstravandeLaar beveelt gemeenteraden aan een proactieve houding aan te nemen ten aanzien van hun kaderstellende rol. De griffier kan een belangrijk rol vervullen bij het in stelling brengen van de gemeenteraad door een sense of urgency te ontwikkelen door agendering en voldoende informatieoverdracht te laten plaatsvinden. Het organiseren van een werkgroep, waarin een afvaardiging van de gemeenteraad, wethouders en ambtenaren zitting hebben, om tot concrete kaderstelling te komen, kan hierbij behulpzaam zijn.**

*Hoewel de juridische, bestuurlijke en financiële kaders nog niet duidelijk zijn is het belangrijk dat gemeenteraden de beleidsruimte die thans bestaat benut om aan de voorkant zijn wensen kenbaar te maken en daarmee richting te geven voor de wijze waarop de gemeente het sociale domein inricht.*

## AANBEVELING 2: ACTIEVE INFORMATIEVOORZIENING EN BETROKKENHEID RADEN VERGROTEN

---

**SeinstravandeLaar beveelt gemeenteraden aan het college te verzoeken de gemeenteraad behulpzaam te zijn bij het bevorderen van hun deskundigheid en de inhoud tastbaar te maken. In aanvulling op de geëigende wegen, zoals raadsinformatiebrieven en raadsinformatiebijeenkomsten, kan het organiseren van werkbezoeken aan- en meeloop stages bij aanbieders van hulp- en ondersteuning behulpzaam zijn. Ook het gebruik van moderne communicatietechnologie kan worden ingezet om de informatie op een compacte en toegankelijke manier te presenteren, zoals een digitale tijdlijn, waarbij gemeenteraadsleden tevens inzicht hebben in wanneer zij ‘aan zet’ zijn.**

*De decentralisaties op het sociale domein zijn omvangrijk en complex van aard. Bovendien treden regelmatig veranderingen op. Goede informatievoorziening is van cruciaal belang voor de mate waarin de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol kan waarmaken. Het is belangrijk dat het college de deskundigheid van gemeenteraadsleden bevordert, maar ook dat inzicht wordt geboden in de thema's ten aanzien waarvan de gemeenteraad kan sturen.*

## AANBEVELING 3: DE SAMENHANG TUSSEN DE DRIE DECENTRALISATIES BEVORDEREN EN BEWAKEN

---

**SeinstravandeLaar beveelt gemeenteraden aan de mate waarin de decentralisaties in samenhang worden opgepakt goed te bewaken. Een goede afstemming tussen de verschillende bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgevers is belangrijk. Een extra waarborg kan hierbij worden ingebouwd door het vaststellen van een brede visie op het sociale domein dat kaderstellend is voor alle drie de decentralisaties en door een overkoepelend programmaplan waarin de decentralisatie overstijgende vraagstukken zijn belegd.**

*Het borgen van de samenhang tussen decentralisaties is van belang om de zorg en ondersteuning voor burgers goed te organiseren, zonder dat zij hinder ondervinden van verschillende gemeentelijke loketten en protocollen. Daarnaast is samenhang ook van belang om de organisatie van zorg en ondersteuning financieel te beheersen.*

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

**SeinstravandeLaar B.V.**

*Organisatieadviseurs voor de publieke sector*

Postbus 450, 4100 AL Culemborg

[www.seinstravandelaar.nl](http://www.seinstravandelaar.nl)

@Seinstra\_vdLaar

drs. J.M. (Stan) van de Laar, partner

[s.vandelaar@seinstravandelaar.nl](mailto:s.vandelaar@seinstravandelaar.nl)

06 – 303 72 997

---



## **Bestuurlijke reactie op rapport Rekenkamercommissie inzake Sociaal Domein**

Het sociaal domein verandert de komende jaren ingrijpend als gevolg van de decentralisaties. Gemeenten zijn hierin aan zet. De maatschappelijke en financiële risico's van de decentralisaties zijn aanzienlijk. Het is aan de gemeenteraad om de kaders te stellen voor deze verandering. Het college heeft de afgelopen tijd regelmatig met de raad gesproken over de transities. Ook verstrekt het college de nodige informatie. Het is goed dat de Rekenkamercommissie heeft onderzocht of de kaderstellende rol van de raad goed uit de verf komt en of hier verbeteringen in mogelijk zijn. Het rapport van de rekenkamercommissie is naar het oordeel van het college een goede stap in de samenwerking tussen raad en college bij het ontwikkelen van de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders ten aanzien van de transities. Onderstaand zal op de afzonderlijke conclusies en opmerkingen van de Rekenkamercommissie worden ingegaan.

### **KADERSTELLING**

De Rekenkamercommissie constateert dat de basis voor het gemeentelijk beleid ten aanzien van het sociaal domein de door de raad vastgestelde strategische kadernota sociaal domein is. De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om een standpunt in te nemen ten aanzien van de vraagstukken die in het sturingskader zijn uiteen gezet. Hiervoor geeft de Rekenkamercommissie een aanzet.

#### *Bestuurlijke reactie*

De Rekenkamercommissie legt de raad wezenlijke vraagstukken in de genoemde aanzet voor. Het college verneemt graag van de gemeenteraad ten aanzien van welke vraagstukken zij een standpunt wil innemen en op welke wijze het college de kaderstelling door de gemeenteraad ten aanzien van deze vraagstukken optimaal kan ondersteunen. Bijvoorbeeld in de vorm van het verstrekken van nadere informatie, het voorleggen van voorkeursopties ofwel het faciliteren van een open discussie.

### **STAND VAN ZAKEN**

De Rekenkamercommissie geeft aan dat er regionaal en lokaal een projectorganisatie is ingericht. De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om het college te verzoeken het voorzieningengebruik in zijn totaliteit (dus niet per decentralisatie) te onderzoeken.

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad daarnaast aan om het college te verzoeken te rapporteren over de voortgang van de voorbereidingen op de decentralisaties door middel van voortgangsrapportages.

#### *Bestuurlijke reactie*

Het is mogelijk en wenselijk om het voorzieningengebruik in zijn totaliteit te onderzoeken. Een goed beeld van het voorzieningengebruik kan één van de indicatoren zijn voor de mate waarin het beleid, dat mede gericht is op het anders inzetten van de voorzieningen, succesvol is. Er zijn verschillende methoden beschikbaar om de aanbeveling uit te voeren. Deze variëren in betrouwbaarheid en de vereiste inspanning en kosten. Het college zal dit uitwerken.

De onlangs aangestelde regionale programmamanager heeft onder meer als opdracht om voortgangsrapportages op te stellen.

### **INFORMATIEVOORZIENING**

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de raad op verschillende wijzen wordt geïnformeerd. Als verbeterpunt noemt de Rekenkamercommissie de presentatie van informatie; dit kan compacter en op een meer gestructureerde wijze vorm worden gegeven. Ook wordt niet inzichtelijk gemaakt ten aanzien van welke thema's en wanneer, de gemeenteraad 'aan zet' is. De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan om met het college in gesprek te gaan voor het maken van afspraken over frequentie, vorm en inhoud van de Informatievoorziening. De suggestie wordt gedaan te werken met een tijdbalk.

### *Bestuurlijke reactie*

Het college informeert de raad zo goed mogelijk en treedt uiteraard graag in overleg met de raad om de informatievoorziening waar mogelijk te verbeteren. Vanuit de regionale programma-aanpak zal een integraal spoorboekje worden opgesteld dat tegemoet kan komen aan de suggestie van de Rekenkamercommissie.

### **SCENARIO'S/VARIANTEN**

De gemeenteraad wordt volgens de Rekenkamercommissie tot op heden door het college onvoldoende in de positie gebracht om beleidskeuzen te kunnen maken, op basis van inhoudelijke varianten (impact burgers) en daaraan gerelateerde scenario's in financiële of bestuurlijke (risico) zin. De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om een standpunt in te nemen ten aanzien van welke thema's hij een raadsvoorstel aangeboden wil krijgen met inhoudelijke keuzes (varianten).

De Rekenkamercommissie beveelt voorts aan het college daaropvolgend te vragen inzicht te geven in de financiële en/of maatschappelijke gevolgen (scenario's) van de onderscheiden keuzes. Er is vaak niet één oplossing, niet één uitleg voor een probleem/vraagstuk.

### *Bestuurlijke reactie*

De eerste aanbeveling sluit aan op de aanbeveling over kaderstelling. Zoals gezegd hoort het college graag van de raad ten aanzien van welke vraagstukken de raad kaderstellende keuzes wil maken en of de raad daarbij inhoudelijke keuzes met varianten van het college voorgelegd wil krijgen. Ten aanzien van het in kaart brengen van financiële en maatschappelijke gevolgen van keuzes merkt het college op dat het complexe materie betreft waarbij het naar verwachting niet altijd mogelijk zal zijn op voorhand betrouwbaar inzicht te geven van de mogelijke gevolgen. Regionale afstemming heeft gevolgen voor lokale beleidsvrijheid. Samenwerking betekent compromissen sluiten.

### **Nawoord van de rekenkamercommissie**

De decentralisaties in het sociale domein vormen een complexe materie voor alle gemeenten. Dit rekenkameronderzoek heeft plaatsgevonden naar een veranderingsproces dat zich zowel lokaal als boven lokaal afspeelt en waar nog veel ruimte is voor invulling en nog keuzes zijn te maken door de gemeenteraad.

De rekenkamercommissie Heerhugowaard heeft met dit onderzoek beoogd om in dit voor de gemeente majeure traject, de raad te ondersteunen bij een van zijn belangrijkste taken, namelijk het stellen van kaders.

Dit eindrapport kan de raad daarbij ondersteunen. Vanuit de duidelijke en constructieve reactie van het college op dit onderzoeksrapport concludeert de rekenkamercommissie dat er alle ruimte is voor de gemeenteraad om zijn rol en verantwoordelijkheid in te vullen.

De vraag is daarom aan de gemeenteraad om antwoord te geven op de vragen die geformuleerd zijn in hoofdstuk 7.2 'Aanbevelingen' onder de elementen:

- Kaderstelling
- Stand van zaken
- Informatievoorziening
- Scenario's