

Rekenkamercommissie Beverwijk Rekenkamercommissie Heemskerk



Gem. Beverwijk Ontv. datum: 24-02-2015
Documentnr: IN-15-18514 Zaaknr: Z-15-25490

Gemeente Beverwijk
Gemeente Heemskerk



datum 22 februari 2015
ons kenmerk
onderwerp Onderzoek evalueerbaarheid 3D's
bijlagen 2

Aan de gemeenteraad van Beverwijk,
Aan de gemeenteraad van Heemskerk,

Hierbij bieden wij u ons onderzoeksrapport aan van het onderzoek "*3D's: doelen evalueerbaar?*"

In onze brief van 3 oktober 2014 hebben wij u geïnformeerd over ons voornemen om een quickscan te doen met de volgende centrale vraag:
'Zijn de vast te stellen of vastgestelde beleidstukken/ verordeningen die betrekking hebben op de drie decentralisaties voldoende evalueerbaar en is systematische monitoring georganiseerd, om te sturen op verbetering en verantwoording?'

De rekenkamercommissies hebben bureau Seinstra en van de Laar opdracht gegeven om het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is uiteindelijk een documentenstudie geworden naar de belangrijkste beleidsdocumenten in het sociaal domein.

Het onderzoek bestaat uit twee delen:

- Deel I, waarin de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Deze conclusies en aanbevelingen worden door de rekenkamercommissies Beverwijk en Heemskerk onderschreven.
- Deel II, de Nota van bevindingen, bevat de onderzoeksresultaten en de deelconclusies per onderzoeksvraag.

Omdat het onderzoek meer geworden is dan een quickscan hebben de beide rekenkamercommissies eind november besloten dat wederhoor van toepassing is. Het college van Beverwijk heeft op 20 januari jl. gereageerd, het college van Heemskerk op 29 januari jl. De reacties van de beide colleges zijn opgenomen in het rapport. Het onderzoeksrapport heeft naar onze mening een goede informatiewaarde, naar overzicht en structuur van vastgestelde beleidsdocumenten in het sociale domein en biedt daarmee een leidraad om de uitvoering van het beleid te monitoren.

De aanbevelingen

De rekenkamercommissies zijn blij met de reactie van de beide colleges. Beide colleges hechten veel belang aan informatieverstrekking, monitoring en bijsturing. Met dit onderzoek hebben we willen aangeven dat monitoring en bijsturing van groot belang is. We zijn blij dat dit door de colleges wordt gedeeld.

De beide colleges hebben vooral gereageerd op onze aanbevelingen. Onder iedere aanbeveling staat daarom een korte samenvatting van de reacties van de colleges. Waar nodig is door de rekenkamercommissies nog een toelichting toegevoegd.

1: Zorg dat je als raad goed geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Overweeg ook andere instrumenten, naast de P&C cyclus om geïnformeerd te worden en te blijven.

Uit de reactie van het college van Heemskerk blijkt dat het informeren van de raad, naast de reguliere momenten, volop in gang is gezet. Navraag in de gemeente Beverwijk leert dat de gemeenteraad ook hier door nieuwsbrieven e.d. wordt geïnformeerd.

Wij willen benadrukken dat de raad op een systematische- en gestructureerde manier geïnformeerd dient te worden.

2: Kies bewust voor separate terugkoppeling van de drie decentralisaties en de samenhang daartussen . Kies daarbij voor aansluiting bij de reguliere P&C cyclus.

Beide colleges geven aan volop bezig te zijn met het ontwikkelen van indicatoren. Ze zijn in IJmondiaal verband aangesloten bij de landelijke ontwikkelde monitor sociaal domein. Deze monitor wordt ontwikkeld vanuit de Verkenning Informatievoorziening Sociaal domein, een programma van de VNG. De monitor zal de komende jaren doorontwikkeld worden. Het voorstel tot een separate terugkoppeling aan de raad wordt niet gedeeld.

De rekenkamercommissies adviseren toch dat binnen de reguliere P&C cyclus extra aandacht uitgaat naar de drie decentralisaties. Wij zijn van mening dat een apart document bijdraagt aan een betere controle door de raad.

3: Maak het beter mogelijk om de effecten van de decentralisaties voor individuele cliënten inzichtelijk te maken .

Beide colleges geven aan dat er niet langer aanbod gericht wordt gewerkt. Er wordt niet gestuurd op verstrekking maar op resultaat van de zorg. Indien de klant zich weer weet te redden, dan is de hulp effectief geweest.

De rekenkamercommissies wijzen u erop dat onderzoeken georganiseerd moeten worden, zo dat nagegaan kan worden dat mensen met een indicatie uit 2014, dezelfde zorg in 2015/2016 ontvangen. En dat de raad daarover geïnformeerd wordt.

4: Organiseer regie op de samenhang

Ten aanzien van de samenhang geeft het college van Heemskerk aan dat regie op samenhang al vanaf 2012 op hun agenda staat. Het college van Beverwijk geeft aan het concept "één gezin, één plan, één regisseur de volle aandacht heeft. Daarnaast wil het college ook insteken op andere vormen van samenhang.

De RKC adviseert een projectmatige aanpak om de samenhang te organiseren en over de opzet en uitvoering van de aanpak te rapporteren in een aparte rapportage in de P&C cyclus.

De RKC's zijn van mening dat er in beide gemeenten al grote stappen zijn gezet: Een integrale monitoring is nog niet aanwezig. De beide colleges geven aan hier volop mee bezig te zijn.

Wij hopen dat ons gezamenlijk onderzoek een bijdrage kan leveren aan de goede invoering en de monitoring van de drie Decentralisaties in beide gemeenten.

Met vriendelijke groet,

Drs. Ing. G.J. Braas,
Voorzitter van de Rekenkamercommissie Beverwijk

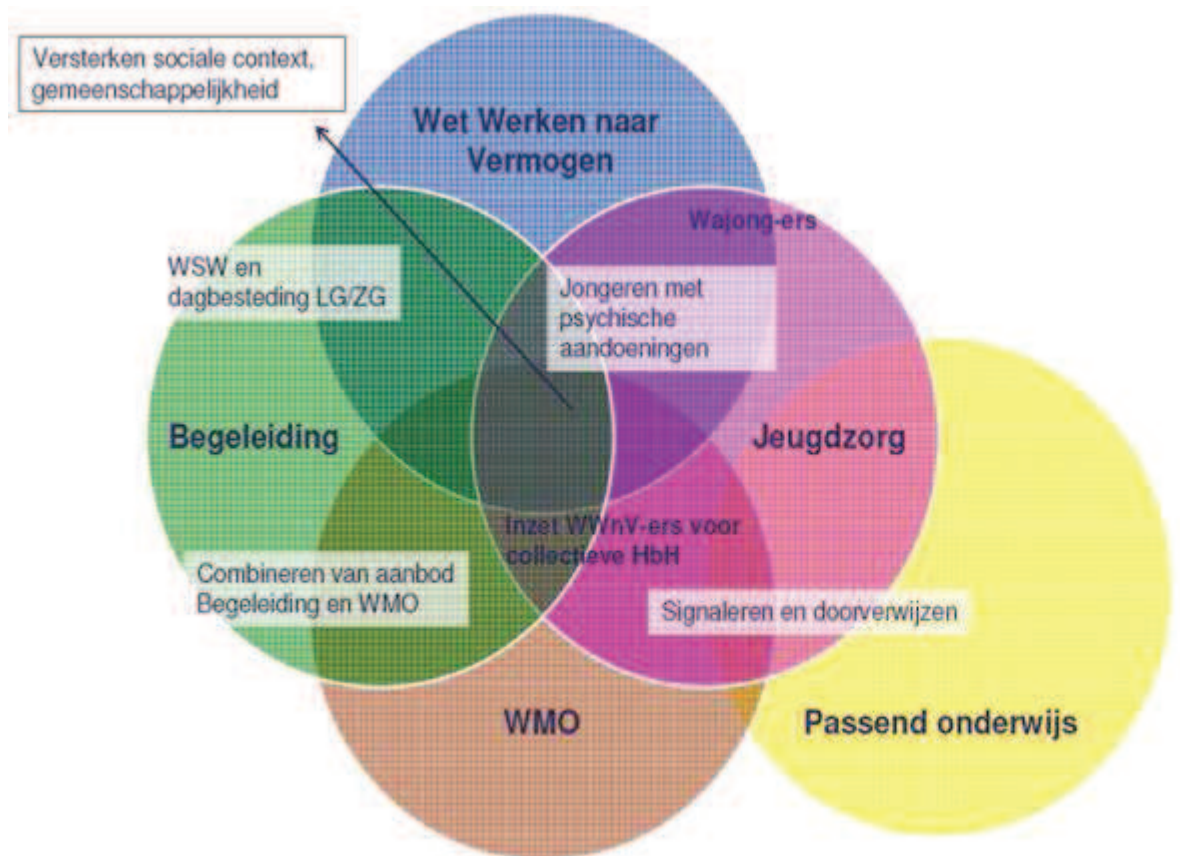
O.A Oort,
Plaatsvervangend voorzitter van de Rekenkamercommissie Heemskerk

O.A Oort

Plaatsvervangend voorzitter

3D's: doelen evalueerbaar?

Deel I



19 februari 2015

Rekenkamercommissie Beverwijk

Rekenkamercommissie Heemskerk

COLOFON

De gemeente Beverwijk heeft een gemengde rekenkamercommissie (rkc), die bestaat uit twee interne leden (uit de gemeenteraad) en drie externe leden (waaronder de voorzitter). De samenstelling is als volgt:

Gerard Braas (voorzitter) Hans Gerrits Jans (extern commissielid), Piet de Lange (extern commissielid), Pieter van Popta (raadslid) en Rahman Kat (raadslid).

Met de rkc kan worden gecorrespondeerd via het postadres: Rekenkamercommissie Beverwijk, Postbus 450, 1940 AL Beverwijk of per mail via l.maasdijk@beverwijk.nl.

Meer informatie over de rkc Beverwijk vindt u op de gemeentelijke website: www.beverwijk.nl.

De gemeente Heemskerk heeft een gemengde rekenkamercommissie (rkc), die bestaat uit twee interne leden (uit de gemeenteraad) en drie externe leden (waaronder de voorzitter). De samenstelling is als volgt:

Hans Gerrits Jans (voorzitter tot 1 januari 2015), Odile Oort (plv voorzitter en extern commissielid), Koos Kappert (extern commissielid), Mark Wouters (raadslid) en Emmy Lamers (raadslid).

Met de rkc kan worden gecorrespondeerd via het postadres: Rekenkamercommissie Heemskerk, Postbus 1, 1960AA Heemskerk of per mail via rkc@heemskerk.nl.

Meer informatie over de rkc Heemskerk vindt u op de gemeentelijke website: www.heemskerk.nl.

INHOUD

1.	Inleiding	3
	1.1 Aanleiding onderzoek	3
	1.2 Aanpak: evalueerbaarheidsstudie op basis van in raadsstukken vastgelegde beleidsvoornemens	3
	1.3 Doel en vraagstelling onderzoek en normenkader	3
	1.4 Leeswijzer	6
	2. Conclusies en aanbevelingen	11
	2.1 Conclusies	11
	2.2 Aanbevelingen	14
	3. Reactie colleges	11

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Door de invoering van de Jeugdwet, de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) en de Participatiewet krijgen gemeenten per 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid over nagenoeg het gehele sociale domein. Meer maatwerk, zelfredzaamheid en betrokkenheid van burgers, minder hulpverleners rond één huishouden, meer mensen aan het werk krijgen, voorkomen van escalatie van problemen en efficiënter, effectiever en goedkoper, zijn samengevat de ambities voor de decentralisaties.

Om deze verantwoordelijkheden adequaat in te kunnen vullen, werken de gemeenten in de regio IJmond¹ in diverse verbanden samen. De decentralisaties vormen samen een grote bestuurlijke, organisatorische en financiële opgave voor de gemeenten en brengen veel nieuwe middelen en verantwoordelijkheden met zich mee, waardoor de gemeentelijke begroting fors groeit. Tegelijkertijd gaan de decentralisaties gepaard met kortingen op de budgetten. Met de decentralisaties beoogt het Rijk namelijk niet alleen een transitie (overdracht van verantwoordelijkheden), maar ook een transformatie (een nieuwe, meer integrale aanpak, waardoor besparingen gerealiseerd kunnen worden, terwijl de kwaliteit van ondersteuning op peil blijft).

Tegen deze achtergrond is het vanzelfsprekend dat de invoering van de drie decentralisaties grote prioriteit heeft gehad op de bestuurlijk en maatschappelijke agenda én de komende periode nog zal hebben. Voor de raden is voor de periode vanaf 1 januari 2015 met name de evalueerbaarheid van het beleid rondom de decentralisaties van belang. Daarom, en omdat de materie complex en zeer dynamisch is, hebben de Rekenkamercommissies van de gemeenten Beverwijk en Heemskerk gewild hun raden te ondersteunen door een evalueerbaarheidsonderzoek naar de voornemens die de beide gemeenten hebben om de drie decentralisaties te organiseren. De Rekenkamercommissies hebben SeinstravandeLaar gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

¹ De IJmond-gemeenten zijn de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Voorheen maakte de gemeente Uitgeest onderdeel uit van de IJmondregio. De gemeente Uitgeest heeft echter op 22 april 2014 besloten om uit de IJmondregio te stappen en zich tot de regio Castricum, Bergen en Heiloo te wenden voor de regionale samenwerking.

1.2 Aanpak: evalueerbaarheidsstudie op basis van in raadsstukken vastgelegde beleidsvoornemens

Evalueerbaarheidsonderzoek

Eind maart 2014 heeft de Rekenkamercommissie (hierna: RKC) van Beverwijk een brief verzonden naar de gemeenteraad van Beverwijk met daarin het voorstel om evalueerbaarheidsonderzoeken uit te voeren die zich richten op nieuwe beleidsvoornemens. Evalueerbaarheidsonderzoek bemoeit zich niet met beleidskeuzes als zodanig, aangezien dat het politieke primaat is van het college en de raad waar rekenkamercommissies zich niet mee bemoeien.

Evalueerbaarheidsonderzoek maakt o.a. helder:

1. Op welke ervaringen en aannames (beleidstheorie) beleidskeuzes zijn gebaseerd en of die ervaringen en aannames ook van toepassing zijn voor de gemeente.
2. Of doelstellingen vertaald zijn in resultaten die specifiek, meetbaar en tijdsgebonden zijn geformuleerd.
3. Of te leveren prestaties en in te zetten middelen in verhouding staan tot te bereiken resultaten.
4. Welke voortgangs- en resultateninformatie verzameld moet worden opdat ter zijner tijd op relatief eenvoudige wijze het beleid geëvalueerd kan worden, waardoor achteraf verantwoording over gevoerd beleid afgelegd kan worden.

In voornoemde rekenkamerbrief is een normenkader opgenomen met elementen die de evalueerbaarheid van beleid bepalen en die zo veel mogelijk specifiek, meetbaar en tijdgebonden (SMT) in iedere vorm van beleid dienen te worden opgenomen.

Documentenonderzoek

Onderhavig onderzoek is uitgevoerd door middel van een studie van voor de beide raden beschikbare documenten van de gemeenten Beverwijk en Heemskerk die betrekking hebben op de drie decentralisaties. Het onderzoek is in korte tijd doorlopen is. Bij de keuze hiervoor speelde een tweetal overwegingen een belangrijke rol. Allereerst is besluitvorming over de decentralisaties voorzien voor november 2014. Daarnaast werd het wenselijk gevonden om niet een al te groot beroep te doen op de ambtelijke organisaties van Beverwijk en Heemskerk, gegeven hun inspanningen in de voorbereiding naar 1 januari 2015 toe. Zodoende is ervoor gekozen om het evalueerbaarheidsonderzoek te beperken tot een documentstudie en is er nadrukkelijk voor gekozen om geen interviews te houden met betrokkenen. Als het niet op papier staat, dan wordt verondersteld dat het ook (nog) geen onderdeel uit maakt van de besluitvorming en kaderstelling door de raad.

Opgemerkt wordt dat het onderzoek is uitgevoerd in de maanden september en oktober 2014. De documentenstudie en de analyse die aan de hand daarvan is gedaan, zijn zodoende een momentopname. Dit is te meer van belang, omdat de voorbereidingen op de drie decentralisaties op het moment van schrijven van deze rapportage in volle gang zijn en een snelle ontwikkeling kennen.

Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van een onderzoeksbegeleidingsteam van leden uit de Rekenkamercommissies van Beverwijk en Heemskerk, bestaande uit:

- de heer drs. ing. G.J. Braas (voorzitter RKC Beverwijk)
- de heer J.F. Gerrits Jans RA (voorzitter RKC Heemskerk tot 1-1-2015 en extern lid RKC Beverwijk)
- de heer ing. P.J. de Lange (extern lid RKC Beverwijk)
- mevrouw O.A. Oort (plv voorzitter en extern lid RKC Heemskerk)
- mevrouw drs. C.T.E.M. Maasdijk (secretaris RKC Beverwijk)

De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam van bureau SeinstravandeLaar, bestaande uit de heer mr. dr. M. Hoogwout en mevrouw mr. M.J. van der Bent-Crezee.

Ter beantwoording van de geformuleerde hoofdvraag is de volgende aanpak voor het onderzoek gehanteerd:

- Het onderzoek is gestart met het opstellen van een normenkader voor de evalueerbaarheid van de drie decentralisaties. Het gehanteerde normenkader is opgenomen in paragraaf 1.3.
- Vervolgens heeft een documentstudie plaatsgevonden. Tot de documentstudie behoorden beleidsstukken, zoals visies, nota's, plannen van aanpak en uitvoeringsprogramma's, alsmede presentaties voor de raden en informatiebrieven dan wel notities aan de raden van Beverwijk en Heemskerk.
- Op basis van de documentstudie is een concept Nota van Bevindingen opgesteld - inclusief conclusies en aanbevelingen -, die voorgelegd is aan de begeleidingscommissie.
- De opmerkingen van de begeleidingscommissie zijn verwerkt, waarna een definitieve versie van de rapportage is opgesteld die voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor aan de beide gemeenten op 19 november 2014 is voorgelegd.

1.3 Doel en vraagstelling onderzoek en normenkader

Met onderhavig evalueerbaarheidsonderzoek naar de drie decentralisaties in het sociaal domein beogen de rekenkamercommissies van Beverwijk en Heemskerk een positieve constructieve bijdrage aan de besluitvorming over deze onderwerpen in beide gemeenteraden. De rekenkamercommissies menen hieraan invulling te kunnen geven door het vast te stellen beleid vooraf te toetsen op evalueerbaarheid. Juist bij de drie decentralisaties, waardoor de gemeenten er veel nieuwe taken bij krijgen en een intensieve periode van ontwikkelen en leren zullen moeten doorgaan, is het essentieel dat de gemeenteraden ook in staat zijn te leren van de gemaakte beleidskeuzen in eerdere fasen van het ontwikkeltraject. Dit betekent dat er minimaal een duidelijk verband moet kunnen worden gelegd tussen de beleidskeuzen en de resultaten die dat tot gevolg heeft. Uit eerdere rekenkameronderzoeken is naar voren gekomen dat de evalueerbaarheid van door de gemeenten opgesteld

beleid regelmatig extra aandacht nodig heeft. Gegeven de grote maatschappelijke en financiële belangen die met de decentralisaties gemoeid zijn, menen de rekenkamercommissies van Beverwijk en Heemskerk er goed aan te doen juist in deze fase de raadsleden van hun respectievelijke gemeenten te voeden met eventuele aanbevelingen over de evalueerbaarheid die in het vast te stellen beleid juist in deze fase nog extra aandacht dienen te krijgen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt dan ook:

Zijn de vast te stellen of vastgestelde beleidstukken/verordeningen rondom de drie decentralisaties in het sociaal domein voldoende evalueerbaar en is systematische monitoring zodanig georganiseerd dat optimaal kan worden geleerd van de resultaten en tijdig kan worden bijgestuurd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in het normenkader, de zogenaamde 'meetlat' waarlangs de bevindingen uit de bestudeerde documenten zijn gelegd. Het normenkader is opgenomen in deel II.

1.4 Leeswijzer

De rapportage is opgedeeld in twee delen. In deel I komen deze inleiding (hoofdstuk 1) en de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2) aan bod.

Deel II van de rapportage betreft de Nota van Bevindingen. Deze is zo opgezet dat per decentralisatie de uitkomsten met betrekking tot de evalueerbaarheid van het beleid worden gepresenteerd. Hoofdstuk 1 bevat de vraagstelling en het normenkader. In hoofdstuk 2 komt de decentralisatie van de jeugdzorg aan de orde, in hoofdstuk 3 de decentralisatie van de AWBZ en in hoofdstuk 4 is de Participatiewet aan de beurt. Daarnaast is een apart hoofdstuk (hoofdstuk 5) gewijd aan de samenhang tussen deze drie decentralisaties, gegeven het belang ervan voor de aan de decentralisaties gekoppelde bezuinigingen en het streven naar één gezin, één plan, één regisseur.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de hoofdvraag, die luidt:

Zijn de vast te stellen of vastgestelde beleidstukken/verordeningen rondom de drie decentralisaties in het sociaal domein voldoende evalueerbaar en is systematische monitoring zodanig georganiseerd dat optimaal kan worden geleerd van de resultaten en tijdig kan worden bijgestuurd?

Ons oordeel over de evalueerbaarheid van de beleidsvoornemens per decentralisatie is schematisch in de onderstaande tabel weergegeven. Per norm uit het in paragraaf 1.3 weergegeven normenkader is aangegeven in welke mate de gemeenten voldoen aan de voor dit onderzoek geformuleerde normen.

Daarbij hebben we de volgende systematiek gehanteerd:

- ++ Voldoet in grote mate/geheel aan de norm
- + Voldoet voldoende aan de norm
- Voldoet onvoldoende aan de norm
- Voldoet geheel niet aan de norm

Evalueerbaarheidsnorm	Jeugdzorg		Wmo		Participatie		Samenhang	
	Bvw	Hmk	Bvw	Hmk	Bvw	Hmk	Bvw	Hmk
1. Ambities zijn benoemd	++	++	++	++	++	++	-	-
2. Ambities zijn vertaald in beleids- en operationele doelen	+	+	-	-	++	++	-	+
3 Uitvoering is duidelijk belegd	-	-	-	-	+	+	-	-
4. Doelen zijn voorzien van SMT indicatoren	-	-	--	+	+	++	--	--
5. Maatregelen beheersbaarheid financiële risico's	-	+	-	+	-	+	+	++
6. Afspraken over rapportering aan raad	-	-	-	-	+	+	-	-
7. Nulmeting heeft plaatsgevonden	-	-	-	-	+	+	-	-

Tabel 2.1: Toetsing bevindingen aan normenkader

De evalueerbaarheid van het rondom de drie decentralisaties te voeren beleid bij de gemeenten Beverwijk en Heemskerk verschilt per decentralisatie en soms ook per gemeente.

Hieronder worden de belangrijkste conclusies die uit het onderzoek naar voren komen samengevat.

2.1.1 Duidelijke ambities met de nieuwe taken op het terrein van het sociaal domein, maar op het gebied van samenhang komt dit slechts beperkt naar voren

Uit de bestudeerde documenten blijkt dat de gemeenten duidelijk streven naar een nieuwstelsel voor zowel jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning als participatie. Daarmee geven de gemeenten uitvoering aan de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet. De transitie vindt plaats per 1 januari 2015, maar de daadwerkelijke transformatie zal pas in de loop van de tijd gestalte krijgen. De stippen op de horizon - oftewel, waar de gemeenten heen willen met per 1 januari 2015 gedecentraliseerde taken - zijn echter duidelijk gemaakt in de beleidsdocumenten. Een ambitie met betrekking tot samenhang tussen de drie domeinen ontbreekt echter nagenoeg in de IJmondse beleidskaders. Er is geen overkoepelend beleidsstuk en ook uit de beleidsstukken voor de domeinen apart blijkt slechts beperkt van een ambitie op integraliteit.

2.1.2 Evalueerbaarheid van beleids- en operationele doelen verschilt per domein

De geformuleerde ambities zijn voor elke decentralisatie vertaald in beleids- en operationele doelen. Ten aanzien van de jeugdzorg zijn deze relatief concreet en evalueerbaar. Bij de Wmo blijven de doelen veelal op hoofdlijnen en kan nog een concretiseringsslag gemaakt worden. Bij de Participatiewet zijn de doelen al concreet geformuleerd. Op het gebied van samenhang ontbreken beleids- en operationele doelen. Concrete uitwerkingsafspraken over samenhangende informatievoorziening en -uitwisseling moeten nog gemaakt worden.

2.1.3 Uitvoering is al in beeld, maar vraagt nog wel om een aanscherping

De gemeenten hebben in diverse documenten al een toelichting gegeven op de werking van het nieuwe stelsel in de praktijk. Op terrein van zowel de jeugdhulp als de Wmo is nog wel een nadere uitwerking nodig, bijvoorbeeld bij werkprocessen en op het gebied van regie en afstemming. Hier wordt ook in de documenten melding van gemaakt. Over de uitvoering van de Participatiewet zijn al duidelijke afspraken gemaakt over taken, bevoegdheden en besluitvorming. Wel dient daar nog aandacht uit te gaan naar de afstemming tussen IJmond Werkt! en het Loket Werk en inkomen. Ten aanzien van alle drie de decentralisaties geldt dat afspraken rondom de regionale samenwerking nog niet uitgekristalliseerd zijn. Als het gaat om samenhang, is in de bestudeerde documenten weinig terug te vinden is over de concrete borging van samenhang in de praktijk, zoals casusregie en afstemming. Daarbij lijkt het erop dat het beleid over samenhang vooral speelt vanuit de jeugdzorg in relatie tot het Wmo-domein en dat er nog weinig verbanden worden gelegd met het domein

van de Participatiewet

2.1.4 **Indiatoren moeten nog opgesteld worden of vragen om een nadere uitwerking**
Uit de beleidsdocumenten blijkt dat het belang van goede monitoring - en daarmee indirect ook het belang van goede indicatoren - door de gemeenten onderstreept worden. Uit de stukken komt echter een wisselend beeld naar voren van de mate waarin dit uitgewerkt is. Zo bevat het beleidsplan jeugd een lijst met indicatoren, maar zijn geen streefwaarden aangetroffen. Bij de Wmo ontbreken indicatoren in het beleidsplan in het geheel. Wel heeft de gemeente Heemskerk indicatoren ontwikkeld op basis waarvan tot op een zeker niveau kan worden bepaald in welke mate de doelen binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget worden gerealiseerd. Voor de gemeente Beverwijk kunnen wij dit niet concluderen. Voor de Participatiewet zijn diverse indicatoren benoemd op basis waarvan de uitvoering gemonitord zal worden. De begroting van Heemskerk bevat aanvullend daarop ook indicatoren (met referentie- en streefwaarden). Beverwijk zal dit in 2015 uitwerken. Indicatoren op het gebied van samenhang tussen de decentralisaties ontbreken in beide gemeenten.

2.1.5 **Beheersing financiële risico's vooral door budgetbewaking en vormen van buffers**
De mogelijke financiële risico's van de decentralisaties lijken op zich uitputtend onderscheiden en onderkend. De gemeente Heemskerk staat in haar eigen documenten uitgebreid stil bij risicomanagement. De gemeente Beverwijk beperkt zich in haar documenten veelal tot risico-inventarisaties, zonder dit te kwantificeren en beheersmaatregelen voor te stellen. Belangrijkste manieren om de financiële risico's beheersbaar te houden zijn het vormen van een financiële reserve die als buffer moet dienen voor schommelingen in de vraag. Beide gemeenten hebben in hun begroting 2015 een reserve opgenomen voor de decentralisaties breed. Ook zijn voor een bepaalde vorm van jeugdhulp solidariteitsafspraken gemaakt, waardoor de gemeenten in de regio risico's met elkaar delen. Met name bij de toegang tot de tweedelijns jeugdzorg zijn de inhoudelijke beslissingen bewust uit handen gegeven aan de zorgaanbieders. Daarmee kan het risico van zelfbediening zich mogelijk voordoen. Alleen door budgetten waaruit de zorg betaald mag worden aan de zorgaanbieders mee te geven en te limiteren wordt dit risico begrensd. In de gemeente Heemskerk heeft het college de mogelijkheid om financiële mee- en tegenvallers te compenseren tussen de drie decentralisaties. Beverwijk kent voor iedere decentralisatie domein een apart programma waardoor schuiven van budgetten tussen de domeinen alleen kan met toestemming van de raad.

2.1.6 **Afspraken over rapportering aan de raad ontbreken; P&C-cyclus is houvast voor raden**
In de bestudeerde documenten zijn nauwelijks tot geen afspraken aangetroffen over de verantwoording aan de raden over de uitvoering van de decentralisaties. De planning & control-cyclus is de enige houvast die de raden wordt geboden. De opzet van de programma's - en daarmee het niveau waarop de systematische verantwoording/terugkoppeling mag worden verwacht - is echter beperkt. Met name in Beverwijk is de doorvertaling van ambities en doelen naar de begroting en de indicatoren die daarin worden opgenomen, nog

een aandachtspunt. Het ontbreken van afspraken over vorm en frequentie van de terugkoppeling van de colleges aan de raden neemt overigens niet weg dat de raden altijd tussentijds nadere informatie kunnen vragen over de uitvoering van de decentralisaties, zowel over de individuele kolommen als over de samenhang daartussen.

2.1.7 Nulmetingen mager

De gegevens uit 'nulmetingen' zijn slechts beperkt toepasbaar voor monitoring, omdat zij veelal onvoldoende aansluiten op de geformuleerde indicatoren en slechts een beperkte set gegevens bevatten. Tevens zijn de meeste gegevens inmiddels al wat gedateerd. Over samenhang, zoals de omvang en samenstelling van de overlap in doelgroepen tussen de drie domeinen zijn geen nulmetingen in de afzonderlijke domeinen gevonden die expliciet iets zeggen over samenhang.

2.2 Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen.

2.2.1 Zorg dat je als raad goed geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Overweeg ook andere instrumenten, *naast* de P&C cyclus om geïnformeerd te worden en te blijven.

De materie is dermate complex en ingewikkeld dat u goed op de hoogte moet worden gehouden, zodat u bewuste keuzes en beslissingen kunt nemen. Er zijn verschillende manieren om geïnformeerd te worden. Juist omdat de materie zo complex is, zijn verschillende vormen en momenten van informatie een goede manier om op de hoogte te blijven. Te denken valt aan (intergemeentelijke) thema bijeenkomsten, nieuwsbulletins enzovoort.

2.2.2 Kies bewust voor separate terugkoppeling van de drie decentralisaties en de samenhang daartussen. Kies daarbij voor aansluiting bij de reguliere P&C cyclus. Het kan helpen als de beleidskaders samengevat worden in één document. Zorg dat er een evaluatie mogelijk is, zodat de tekortkomingen op het terrein van evalueerbaarheid van de beleidskaders zichtbaar worden. Op dit moment kunnen er op basis van de door de raad aan het college meegegeven kaders later nauwelijks uitspraken worden gedaan over de mate van succes van het jeugdhulp- en Wmo-beleid. Daardoor is het ook moeilijk om te bepalen waar bijsturing nodig is. Dit betekent onder andere dat doelen niet alleen worden geoperationaliseerd op het vlak van de inrichting van de organisatie van de jeugdhulp en Wmo, maar ook op het vlak van de output en outcome die men daarmee wil bereiken.

Het komt op het volgende neer:

- het is wenselijk dat te monitoren indicatoren zo snel mogelijk worden bepaald en worden voorzien van een nulmeting.
- het is goed als in het jeugdbeleid en de te volgen indicatoren meer aandacht is voor de multiprobleemgezinnen en de overlap van problematieken binnen afzonderlijke huishoudens met meerdere (gezins)leden.

- Vraag het college om een document op te stellen dat gebruikt kan worden voor een evaluatie voor het proces en de inhoud.

2.2.3 Maak het beter mogelijk om de effecten van de decentralisaties voor individuele cliënten inzichtelijk te maken

Vooraf in het kader van de nieuwe Wmo en de jeugdzorg kan uit de door de raad aan het college meegegeven kaders niet goed worden opgemaakt of en in hoeverre de dienstverlening aan individuele cliënten verandert. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de door de college op te stellen nadere regels nog niet beschikbaar zijn. Zodra deze beschikbaar zijn is het wenselijk de gevolgen door te rekenen en te gebruiken in de voorlichting aan de raad. Onderzoek of mensen met een indicatie uit 2014 dezelfde zorg in 2015 /2016 ontvangen

2.2.4 Organiseer regie op de samenhang

Gegeven het belang van de samenhang voor het welslagen van de drie decentralisatie-operaties en de constatering dat dit nog een relatief witte vlek is in het denken en doen van de beide gemeentelijke organisaties raden wij aan dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van samenhang tussen de drie domeinen op een plek in de gemeentelijke organisatie wordt belegd. Deze verantwoordelijkheid zou onder andere moeten omvatten:

- de verdere ontwikkeling van de afstemming tussen de verschillende uitvoerende partijen in de drie domeinen;
- de totstandkoming van systematische uitwisseling van relevante casusinformatie op het niveau van (multiprobleem)gezinnen en huishoudens tussen de uitvoerders in de drie afzonderlijke domeinen;
- de analyse van de samenhang en de wijze waarop de uitvoerende partijen in de drie domeinen hier optimaal op kunnen inspelen;
- de verantwoording aan de raad over het totale domein i.c. de zorg dat er in samenhang en vanuit overzicht over de gehele problematiek aan de raad wordt gerapporteerd.

3. Reactie colleges

De reacties van het college van Beverwijk dd. 20 januari 2015 en de reactie van het college van Heemskerk dd. 29 januari 2015 zijn in dit rapport opgenomen.

**gemeente
beverwijk**



Aan de voorzitter van de
rekenkamercommissie Beverwijk
Postbus 450
1940 AL BEVERWIJK

documentnummer UIT-14-12794	zaaknummer Z-14-22729	Beverwijk, 19 JAN. 2015
afdeling Bedrijfsvoering	team Services	
behandeld door Th. Jansen	uw kenmerk/uw brief van 19 november 2014	verzonden 20 JAN. 2015
onderwerp Onderzoek evalueerbaarheid 3 D's		

Geachte heer Braas,

Hiemede ontvangt u het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor als reactie op het conceptrapport van de documentenstudie onderzoek "3D's: doe en evalueerbaar?". De centrale vraag die voorligt luidt: 'Zijn de vast te stellen of vastgestelde beleidsstukken / verordeningen die betrekking hebben op de drie decentralisaties voldoende evalueerbaar en is systematische monitoring georganiseerd, om te sturen op verbetering en verantwoording?.'

U geeft in uw aanbiedingsbrief aan dat het onderzoek verricht is aan de hand van een documentenstudie, de belangrijkste beleidsdocumenten in het sociaal domein, welke op dat moment beschikbaar waren. De beleidsmedewerkers zijn ondertussen uiteraard verder gegaan met de ontwikkeling, met name richting implementatiefase, waar processen, controle, monitoring, uitvoering en oergelijke, uitdrukkelijk aan de orde zijn geweest.

Deze implementatiefase kenmerkt zich door de overdracht van beleid naar de uitvoering.

De beoordeling van de beleidsstukken in het kader van de mogelijkheden van evalueren, wordt derhalve gezien als een 'momentopname'.

Gemeld kan worden dat er ook een landelijke monitor van de Vereniging Nederlandse Gemeenten is ontwikkeld.

Deze 'Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein', gaat per 1 januari 2015 van start. In de loop van 2015 worden de eerste resultaten verwacht. De informatie zal vooral afkomstig zijn uit landelijke bronnen, maar komt ook deels van de gemeenten zelf.

Op waarstaatjegemeente.nl worden de gegevens op een overzichtelijke wijze geloond en kan per gemeente een rapport op maat worden gemaakt. Het stelt gemeenten in staat om gegevens en resultaten met elkaar te kunnen vergelijken en vinger aan de pols te houden bij lokale ontwikkelingen.

stationsplein 48
postbus 450
1940 al beverwijk
www.beverwijk.nl
info@beverwijk.nl
telefoon
0251 256256
fax 0251 256444

De beleidsontwikkeling en implementatie van de drie decentralisaties was en is een majeure opgave. De bestanden welke over moesten komen van zorgverzekeraars kwamen vooral laat en onvolledig. Het jaar 2015 is het overgangsjaar, het jaar van de zachte landing. Dat wil zeggen dat de bestaande zorg in 2015 gecontinueerd moet worden bij de zelfde zorgaanbieders, maar wel met een korting op het budget. Eerst als de gemeente het eigen beleid kan vaststellen en een openbare aanbestedingsprocedure gevolgd kan worden, wordt het mogelijk om te sturen op resultaat en budget.

In Beverwijk is al enige tijd ervaring opgedaan met de zogenaamde keukentafelgesprekken, het gesprek dat is gericht op de eigen mogelijkheden van de klant, diens sociale omgeving en het meer aanbieden van algemene voorzieningen dan individuele verstrekkingen. De resultaten tot heden lijken bevredigend. Daarnaast is in Beverwijk gestart met een tweetal sociale teams in de wijk. Dit om de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burgers te kunnen brengen en zich te kunnen richten op de mogelijkheden die de buurt en de wijk bieden kan. Of deze acties de kortingen van het Rijk gaan compenseren zijn vooralsnog aannemens. Eerst in de loop van 2015 zullen de daadwerkelijke resultaten merkbaar zijn.

Veel moet verwacht worden van de integrale benadering van de klantvraag. Eén gezin, één plan, één regisseur, "de samenhang" in de drie decentralisaties wordt in Beverwijk nadrukkelijk nagestreeft. De start met de sociale teams en het keukentafelgesprek zijn hiertoe de aanzetten.

We onderscheiden in het geheel van de decentralisatie een tweetal dominante fases. De zogenaamde Transitiefase en de Transformatiefase. Allereerst zijn de acties gericht geweest op een rechtmatige en rechtvaardige uitvoering per 1 januari 2015, de Transitie. De bedrijfsvoering, de verrijning van de werkprocessen en de daaruit voortvloeiende samenhang vormt een onderdeel van de Transformatiefase (2015 ev). Het voornemen bestaat overigens om de samenhang in het sociale domein breder in te vullen dan: "één gezin, één plan, één regisseur", door ook te bezien hoe samenhang is te verkrijgen door meer te werken met algemene voorzieningen in plaats van specialistische voorzieningen.

De decentralisaties van de zorg (AWBZ) en de jeugdzorg zijn voor de gemeenten nieuw. De Participatiewet is grotendeels een bekend werkgebied van de gemeenten. Het is daarom dat het beleid, door de bestaande ervaring al beter evalueerbaar is en er geweten wordt waarop systematische monitoring georganiseerd moet worden.

Buiten kijf staat dat het van het grootste belang is dat de uitwerking van de beleidstukken rondom de decentralisaties in het sociale domein goed gemonitord moet worden, zodat er tijdig kan worden bijgestuurd. Om deze reden zijn wij ook blij met uw aanbevelingen en deze zullen zeker bijdragen in het komende systeem van monitoring, rapportage en bijsturing.

Tot zover enige algemene opmerkingen. Puntsgewijs zal ingegaan worden op uw aanbevelingen.

Aanbeveling 2.2.1 Informatie aan de raad.

Gekozen is om aansluiting te zoeken bij de bestaande P&C-cyclus. Dit betekent een duidelijke beschrijving in de programmabegroting en het jaarverslag. Tussentijds zijn er jaarlijks een tweetal "Bestuursrapportages". Uiteraard zal er bij bijzondere omstandigheden tijdens commissievergaderingen en raadsvergaderingen mededelingen volgen. Omdat de P&C-cyclus een uitgebalanceerd systeem is gebleken, is het raadzaam hierbij aan te sluiten.

2.2.2. Het is wenselijk dat te monitoren indicatoren zo snel mogelijk worden bepaald en worden voorzien van een nulmeting.

Deze aanbeveling wordt in principe gevolgd en is van groot belang. Vooral nog gaat het hierbij om rechtvaardigheid en rechtmatigheid, eerst de overname van de zorg zoals de aanvragers deze reeds ontvingen, dan de beleidsaanpassingen op die terreinen die hier toe aanleiding geven. Een nulmeting is eerst te geven als de klantentaallen bekend zijn.

Het is goed als in het jeugdbeleid en de te volgen indicatoren meer aandacht is voor de multiprobleemgezinnen en de overlap van problematieken.

Hiermede kan gewezen worden naar de eerder genoemde samenhang en de beoogde doelstelling dat er per gezin nog maar een regisseur is die het totale gezinsplan maakt, monitort en zo nodig nadere acties ondemeent.

Vraag het college om een document op te stellen dat gebruikt kan worden voor een evaluatie voor het proces en inhoud.

De raad heeft het beleidskader vastgesteld en het college zorgt voor de uitvoering. Over de resultaten en gevolgen wordt de raad geïnformeerd aan de hand van de P&C-cyclus. Omdat het nieuwe wetgeving is met nieuwe doelgroepen zal het college uiteraard de situatie op de voet volgen en bij afwijkingen hiervan melding doen. De rollen zijn helder en uiteraard dient de informatie goed te zijn. Een apart document en een aparte afzonderlijke procedure wordt niet aangeraden, omdat dit de duidelijkheid van de totale gemeentelijke P&C-cyclus niet ten goede komt.

2.2.3. Maak het beter mogelijk om de effecten van de decentralisaties voor individuele cliënten inzichtelijk te maken.

Uit de beleidsstukken blijkt dat er niet langer aanbod gericht wordt, maar dat de totale situatie van de cliënt, diens gezin, de sociale omgeving en de mogelijkheden in buurt en wijk gezien wordt. Er wordt niet meer gestuurd op verstrekking maar op resultaat. Indien blijkt dat de klant zich weer goed weet te redden, dan is de hulp effectief geweest. Om dit inzichtelijk te maken op individueel niveau is in tegenstelling tot de doelstelling. Wel volgen klanttevredenheidsonderzoeken en worden aantallen en resultaten bijgehouden. Hoe dit verder te monitoren is een duidelijk onderwerp in de transitiefase.

2.2.4 Organiseer regie op de samenhang.

Een belangrijk punt. De reden dat naast werk en inkomen, nu ook meer zorg en het jeugdbeleid naar de gemeenten komt, is omdat de gemeente in staat wordt geacht om de samenhang vorm te geven (de transitie). Hiermede komt een einde aan de versnippering die jarenlang heeft voortgeduurd. Dit heeft derhalve de volle aandacht en behalve dan "een gezin, één plan, één regisseur", zal de gemeente ook waar mogelijk gebruik maken van algemene voorzieningen in plaats van specialistische voorzieningen.

Samengevat

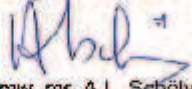
Het college hecht veel belang aan monitoring, evaluatie en bijsturing. Hiervoor kan gewezen worden naar de resultaten die reeds bestaan bij de participatiewet. De eigenkracht-gedachte (keukentafelbenadering) en de samenhang betekenen niet.

alleen een cultuuromslag in de uitvoering maar zeker ook in de samenleving en zal wat tijd in beslag gaan nemen. De hoofdlijnen hiervan zullen periodiek aan de raad worden gemeld, voornamelijk volgens de gebruikelijke informatiebronnen. Informatie op casusniveau wordt niet nagestreeft, met name omdat gestuurd moet gaan worden op resultaat.

Het college ziet de nieuwe ontwikkelingen met vertrouwen tegemoet, de beleidsontwikkelingsfase is afgerond, de implementatiefase is in volle gang en in 2015 volgt de transformatiefase.

Nogmaals dank voor uw onderzoek en de aanbevelingen, deze zullen mede een rol gaan spelen in deze transformatiefase.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Beverwijk,
de gemeentesecretaris, de burgemeester


mw. mr. A.L. Schölvink


F. Ossel

Bijlage(n): geen



Buiten kijf staat dat het van het grootste belang is dat de uitwerking van de beleidsstukken rondom de decentralisaties in het sociale domein goed gemonitord moeten worden zodat er tijdig kan worden bijgestuurd. Onder het antwoord op aanbeveling 2.2.2a in deze brief gaan we nader in op de monitoring (perspectief zachte landing in 2016 naar eindbeeld in 2018). Wij zijn blij met uw aanbevelingen en deze zullen zeker bijdragen in het systeem van monitoring, rapportage en bijsturing.

Puursgewijs zal ingegaan worden op uw aanbevelingen uit deel C van uw rapport. Daarbij wordt tegelijkertijd ook ingegaan op de conclusies.

Aanbeveling 2.2.1: Informatie aan de raad

Uw aanbeveling is dat de raad goed geïnformeerd wordt, zowel via de P&C-cyclus als via andere instrumenten. In Heemskerk is er in overleg met de raad tijdens de begrotingsbehandeling inderdaad voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de bestaande P&C-cyclus. Dat betekent dus dat er over het programma sociaal domein (niet uitsluitend decentralisaties), conform de planning van de P&C-cyclus, steeds periodiek wordt teruggekoppeld en nauw wordt gemonitord. Daarnaast is de Heemskerkse raad afgelopen jaren - los van de beleidsstukken die door de raad zijn besproken in reguliere raadscommissies en zijn vastgesteld in de raadsvergaderingen en - los van terugkoppeling via de P&C-cyclus - steeds via presentaties en themabijeenkomsten periodiek geïnformeerd over de decentralisaties. In 2014 zijn bijvoorbeeld de volgende presentaties gegeven aan de Raadscommissie Sociaal Domein en Omgevings:

- 8 januari: presentatie over decentralisaties in samenhang, ondersteund door filmpjes;
- 8 april: presentatie over het vorm te geven beleid sociaal domein in één programma in de begroting (met zes deelprogramma's), inclusief decentralisaties;
- 15 april: presentatie met toelichting op de verweringsstrategieën WVBZ-begeleiding en Jeugd;
- 16 juni: presentatie over stand van zaken 3 D's, de medirculaire en inkoopprocedure;
- 10 september: presentatie over de stand van zaken, o.a. uitkomst Inkoop, verordeningen, informatievoorziening, toegang, sociale teams;
- 3 december: presentatie met doorkijkje naar de bedrijfsvoering conform PLOFAC-principe (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering en Communicatie). Hoewel de bedrijfsvoering das College is, vinden wij het van belang de Raad zo transparant mogelijk te informeren in verband met de complexiteit en impact van de decentralisaties op de gemeentelijke organisatie.

Bovendien vindt er in samenwerking met de gemeenten Beverwijk en Velsen ook terugkoppeling plaats over de decentralisaties tijdens de gezamenlijke Urmondcommissies.

Wij delen dan ook van harte uw aanbeveling om ook andere instrumenten in te zetten om alleen de P&C-cyclus om de raad te informeren. Wij zijn dan ook voornemens om de raad de komende periode op dezelfde wijze en vanuit dezelfde bestaande informatievoorziening te blijven informeren.

Aanbeveling 2.2.2. a) Het is wenselijk dat te monitoren indicatoren zo snel mogelijk worden bepaald en worden voorzien van een nulmetting.

Vooralnog hebben we vooral ingezet om de transitie gereed te hebben (vanaf principe van zachte landing) om nu gevolg te gaan geven aan de transitiefase en (door)ontwikkeling van monitoring. Uw aanbeveling van goede monitoring delen wij. In de verschillende Urmondiale kaders en beleidsnota's voor de decentralisaties, zijn indicatoren voor monitoring benoemd. In de Heemskerkse Begroting 2015-2018 zijn voor het Programma sociaal domein ook indicatoren benoemd.



Dere worden geëvalueerd via de P&C-cyclus. De taken die voortvloeien uit de doorcontracteerde AWBZ-begeleiding en Jeugdhulp zijn nieuw voor de gemeente. De Participatiewet is grotendeels een bekend werkveld van de gemeenten. Het is daarom dat dit beleid, door de bestaande ervaring al beter evalueerbaar is en op meer systematische wijze monitoring georganiseerd is. Dat komt voort uit uw rapport (constatie 2.1.2 en 2.1.4 op blz. 10). Voor AWBZ-begeleiding en Jeugdhulp zal vanaf 2015 gezamenlijk met de gemeenten Beverwijk en Velsen, het contractbeheer van de aanbesteders plaatsvinden. Via periodieke rapportages en indicatoren zullen ontwikkelingen bij de aanbesteders (inhoudelijk en financieel) nauw gevolgd en gemonitord worden. Om goed en beter te kunnen monitoren op effecten gaan wij deelnemen aan de landelijk ontwikkelde Monitor sociaal domein, zoals deze ontwikkeld is vanuit de VISD (Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein). VISD is een programma van de VNC dat wordt uitgevoerd in samenwerking met KING. Samen met gemeenten, departementen, CBS en stakeholders hebben zij in 2014 de eerste versie van de monitor ontworpen. De monitor is ontwikkeld als hulpmiddel voor gemeenten om aan de hand van indicatoren inzicht te krijgen in de effecten die behaald worden in het sociaal domein en heeft drie doelen, namelijk dat gemeenten:

1. Kunnen signaleren, (bij)kijken en beleid kunnen (her)formuleren;
2. Kunnen leren en verbeteren door prestaties te beoordelen en te vergelijken;
3. Het college van B&W, de gemeenteraad en inwoners kan voorzien van verantwoordingsinformatie.

De gemeente (ke)monitor geeft in het overgangjaar 2015 inzicht in het gebruik in het sociaal domein en zal in de jaren daarna worden doorontwikkeld. In de loop van 2015 worden de eerste resultaten verwacht. De informatie zal vooral afkomstig zijn uit landelijke bronnen, maar komt ook deels van de gemeenten en aanbesteders zelf. Op www.waarstaatjegemeente.nl worden de gegevens geloond. Het stelt gemeenten in staat om gegevens en resultaten met elkaar te kunnen vergelijken en verder aan de pok te houden bij lokale ontwikkelingen.

Op 3 december 2014 heeft er samen met VISD een eerste (inter)gemeentelijke verkennende bijeenkomst plaatsgevonden over de monitor, waarbij ook de VISD aangegeven is dat wij een van de eerste gemeenten zijn die al zo proactief met dit onderwerp bezig zijn.

Doorontwikkeling van monitoring zal plaatsvinden vanuit het huidige perspectief van rachtlanding (in 2015 volgens de geprojecteerde inkoopstrategie en gestelde kaders, gericht op prestaties) naar een perspectief voor 2018 (landbeeld, gericht op effecten waarbij zelfredzaamheid is verbeterd en een verschuiving heeft plaatsgevonden van tweede naar eerste en van eerste naar rugde lijn-zorg en ondersteuning ofwel van maatwerkarrangementen naar algemene voorzieningen en eigen kracht).

Om tot het toekomstperspectief te komen zal ook worden ingezet op:

- Financiële monitoring begrotingscyclus/ programmabegroting
- Contractbeheer en monitoring van kwaliteit en volume (producten en diensten) naar aanleiding van Inkoop AWBZ-begeleiding en Jeugdhulp
- Client-levensheids- en client-ervaringsonderzoeken (zowel met betrekking tot uitvoering aanbesteders als over toegang)

Kortom, wij delen dus uw aanbeveling van het belang van monitoring en doorontwikkeling hiervan en zijn hier volop mee bezig.

Aanbeveling 2.2.2 b) Het is goed als in het jeugdbeleid en de te volgen indicatoren meer aandacht is voor de Multi-probleemgezinnen en de overlap van problematieken. Wij delen het belang voor samenhang in kader van overlap van problematieken, zie ons uitgebreide antwoord onder aanbeveling 2.2.4. Wij verwijzen graag naar de daar genoemde samenhang en de doelstelling van 'gezin, 1 plan, 1 regisseur'. In de Heemskerkse lokale integrale toegang tot het sociale domein (die u ook aanhaalt in uw rapport), waar de Raad qua kadestelling uadrukkelijk bij betrokken is, is bovendien aangegeven dat juist deze gezinnen onze aandacht hebben en zij zullen dit ook in uw aanbeveling ook blijven houden. In de monitor sociaal domein van het VNSD zijn ook voor jeugdsociaal specifieke indicatoren opgenomen.

Aanbeveling 2.2.2 c) Vraag het college om een document op te stellen dat gebruikt kan worden voor een evaluatie voor het proces en inhoud.

De raad heeft vier de verschillende kadernota's voor de decentralisaties en de Heemskerkse Begroting 2015-2018 het beleidskader voor het sociaal domein vastgesteld. Het College zorgt voor de uitvoering. Aangezien het nieuwe wetgeving betreft met nieuwe doelgroepen, zal het college uitsyaard de situatie op de voet volgen en bij afwijkingen hiervan melding doen. De rollen zijn helder en uitvoerbaar dient de informatie goed te zijn. Een soort document en een aparte afzonderlijke procedure wordt niet aangeraden, omdat dit de duidelijkheid van de lokale gemeentelijke P&O-cyclus niet ten goede komt. Wij zullen de raad vanuit actieve informatievoorziening (conform ons antwoord onder aanbeveling 2.2.1) wel continu gedurende het jaar informeren - tijdens presentaties in raadscommissies en themabijeenkomsten - over zowel het proces, voorrang als inhoud. Wij delen u uw constatering dat dit van belang is, zodat de raad ook kan bijsturen waar dat nodig blijkt te zijn.

Aanbeveling 2.2.3. Maak het beter mogelijk om de effecten van de decentralisaties voor individuele cliënten inzichtelijk te maken.

Het College heeft in november en december 2014 de nadere regels en beleidsregels vastgesteld voor de verschillende decentralisaties. Het is terug te zien hoe het beleid is uitgewerkt en welke gevolgen dit heeft voor de individuele dienstverlening. Ten tijde van het schrijven van uw concept-rapport waren deze nadere regels en beleidsregels er nog niet. Dat constateert u zelf ook in uw rapport. Inmiddels zijn de verschillende uitwerkingen dus vastgesteld. In de beleidsstukken is aangegeven dat er (behoudens in de situatie waarin het overgangrecht van toepassing is), niet langer aanbod-gericht gewerkt wordt, maar dat de totale situatie van de klant, diens gezin, de sociale omgeving en de mogelijkheden in hun eigen wijk bezien wordt. Maatwerk dus. Er wordt niet meer gesproken over verstrekking maar op resultaat. Indien blijkt dat de klant zich weer goed weet te redden, dan is de hulp effectief geweest. Op geabstrakteerd niveau via de P&O-cyclus en via klontjevredesonderzoeken worden aanpak en resultaten bijgehouden. De monitoring is een duidelijk onderwerp in de transformatiefase (conform ook de monitor sociaal domein van de VNG zie antwoord onder aanbeveling 2.2.2a).

De gevolgen van de decentralisaties voor individuele burgers en gezinnen informatievoorziening daarover achten wij van belang. Naast de nadere regels en beleidsregels is daarom onder andere onze website aangepast aan de nieuwe wetgeving, zijn er gerichte informatiebrieven verstuurd aan klanten, is de website www.hulpwijzerheemskerk.nl gelanceerd en zijn er folders gemaakt.



Er zijn een viertal folders opgesteld in het kader van de decentralisaties, welke ook aan de raadsleden zijn versprekt. Het gaat om een folder over de Participatiewet voor alle (dansen met een WVB-aankleding en een Wrc-folder. Daarnaast zijn huis-aan-huis twee folders versprekt: een folder 1, die kunnen wij u helpen? met informatie over de decentralisaties in samenhang, en een folder over de sociale leen.

Aanbeveling 2.2.4 Organiseren regie op de samenhang

In uw advies geeft u aan dat samenhang tussen de decentralisaties van belang is. In uw rapport noemt u een aantal verschillende documenten. U constateert dat er geen overkoepelend beleidsstuk voor de decentralisaties is (constatering 2.1.1 op bladzijde 10). U noemt echter in uw rapport niet de Heemskerkse Strategische visie op de decentralisaties in het sociale domein. Deze visie-notitie is in maart 2012 opgesteld door het College en besproken in de Raadsvergadering van 28 maart 2012. De visie legt de noodzakelijke verbanden tussen de verschillende problematieken, doelgroepen, betrokken instellingen en wijzen van aanpak ten aanzien van de drie decentralisaties op het gebied van AWBZ-begeleiding, Participatiewet en Jeugdhulp. De notitie is te vinden via www.heemskerk.nl/leven-en-wonen/sociaal-domein/beleid-en-programma/

In het licht van deze strategische notitie L1 2012, zijn in Heemskerk de decentralisaties in samenhang opgepakt. De uitgangspunten uit de notitie zijn ook meegenomen in de Programmabegroting 2015-2018. Zoals u alerth heeft kunnen lezen, is de programmabegroting met ingang van de nieuwe raadsperiode opnieuw ingedeeld. De decentralisaties op het sociale domein zijn de directie aanleiding geweest om te komen tot een nieuwe structuur. Op bladzijde 6 van de begroting staat: *'De gemeente wordt verantwoordelijk voor vijfde de gehele maatschappelijke ondersteuning. Dit raakt alle leefgebieden van onze inwoners als zorg en welzijn, arbeidsmarktvoorbereiding, werk, onderwijs, opvoeding, oudersteuningen en inkomensondersteuning. Dit betekent dat er een inhoudelijke samenhang moet zijn met zo min mogelijk schotten. Tegelijkertijd zijn er forse bezuinigingen vanuit het Rijk en zal de gemeente het met minder geld moeten doen. Het Rijk versprekt voor drie jaar een 'ontschotter' doelstelling voor het Sociaal domein. Dit sluit aansluit op slimme, efficiënte en integrale werkwijzen, arrangementen en samenwerkingsrelaties. De uitdaging is om de verschillende taken binnen het Sociaal domein steeds in hun onderlinge samenhang te bezien, en ze uit te voeren vanuit een integraal perspectief op het Sociaal domein. Hierbij stellen we de inwoners centraal en wordt de dienstverlening integraal georganiseerd.'*

Daarom is er stas voor slup toegevoerd naar de nieuwe programmastructuur op basis van diverse nieuwe initiatieven (zowel beleidsmatig als financieel) en het coalitieprogramma 2014-2018. De drie programma's zijn: het Bestuurlijk domein, het Sociaal domein en het Fysiek domein. In het Programma Sociaal Domein van de Begroting 2015-2016 worden vervolgens de samenhangende kaders aangegeven van het gemeentelijk beleid op het sociale domein voor de periode 2015-2018. Conform uw advies en het belang dat u ook onderschrijft, heeft de samenhang tussen de decentralisaties in Heemskerk dan ook nadrukkelijk de aandacht. Dit zal de komende jaren in de Transitieafspraken nog meer nadruk krijgen, zie ook toelichting in de inleiding.

Concluderend

Het College heeft veel belang aan informatievoorziening, monitoring, evaluatie en bijsturing. De eigenkracht-gedachte (keukenafelbenadering) en de samenhang betreffen niet alleen een cultuuromslag in de uitvoering maar zeker ook in de samenleving. De veranderingen en transitie zullen de komende jaren centraal staan.



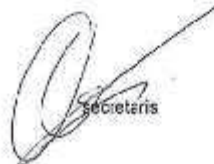
De hoofdlijnen hiervan zullen periodiek aan de raad worden gemeld, zoals hierboven is toegelicht. Informatie op casusniveau wordt niet nagestreefd, vooral omdat gestuurd zal worden op resultaat. Conform de discussiering 2.1.3 op bladzijde 10 van de rapport, vinden wij borging van samenhang in de praktijk, zoals casus-regie en afstemming, wel een belangrijk onderwerp. In de Heemskerkse notitie 'Integrale toegang tot de decentralisaties in het sociale domein' (maart 2014) is dit ook nadrukkelijk opgenomen. Hierin is beschreven hoe belangrijk casusregie en afstemming in het kader van 1 gezin, 1 plan 1 regisseur is. Daarbij zijn toegangs-instrumenten als het voorportaal (nu Zorgnetwerk Heemskerk), sociale teams, het GJG-team, gehierarchie (KOC, sansu enter) en Lijndoelwerk ook benoemd en beschreven. Voor de sociale teams en het Zorgnetwerk Heemskerk is op 8 januari 2015 ook een samenwerkingsovereenkomst ondertekend waarvan beschreven is welke concrete werk- en afstemmingsafspraken er zijn. Ook voor het GJG-team zijn er concrete afspraken gemaakt.

Wij zien de nauwe ontwikkelingen met vertrouwen tegemoet. Het worden echter ook spannende jaren. De decentralisaties zijn ook in samenwerking met onze buurgemeenten Beverwijk en Velsen, zo goed als mogelijk voorbereid. Er wordt via de gezamenlijke keukentafelgesprekken, ingezet op de eigen mogelijkheden van de klant, diens sociale omgeving en het meer aarjeden van algemene voorzieningen naar individuele verstrekkingen. De dienstverlening wordt zo dicht mogelijk bij de burgers gebracht (via onder andere de sociale teams). Wat de aanbesteders zijn tijdig contracten afgesloten. In de loop van 2015 zullen de daadwerkelijke resultaten merkbaar zijn. De decentralisaties gaan echter gepaard met grote onzekerheden, grote kortingen en risico's. Zoals u ook constateert (constatie 2.1.5 op pagina 10) is budgettoezichting en bewaking van belang, vandaar dat wij in de Begroting 2015-2018 uitgebreid zijn ingegaan op het risicomanagement voor de decentralisaties (risico-kwantificering met daaraan gekoppelde beheersmaatregelen). Ook is er een bestemmingsplan aangelegd om risico's te kunnen opvangen. Nauwe monitoring via de P&O cyclus en terugkoppeling. Niet over aan de raad vinden wij, zoals u constateert, belangrijk. Hiervoor hebben wij tijdens de begrotingsbehandeling ook afspraken gemaakt met de raad.

Wij willen u nogmaals heel hartelijk bedanken voor uw onderzoek en de aanbevelingen. Deze zullen wij meenemen in de komende transitietoetsen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nadere vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met Vera Eljssvogel, Programmamanager Decentralisaties, via telefoonnummer 020 61 26 6061.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heemskerk



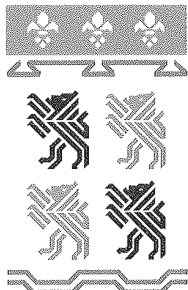
secretaris



burgemeester



* Z O 1 7 3 A D E 9 F E *



Aan de voorzitter van de
rekenkamercommissie Beverwijk
Postbus 450
1940 AL BEVERWIJK

documentnummer UIT-14-12794	zaaknummer Z-14-22729	Beverwijk,
afdeling Bedrijfsvoering	team Services	20 JAN. 2015
behandeld door Th. Jansen	uw kenmerk/uw brief van 19 november 2014	verzonden
onderwerp Onderzoek evalueerbaarheid 3 D's		20 JAN. 2015

Geachte heer Braas,

Hiermede ontvangt u het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor als reactie op het conceptrapport van de documentenstudie onderzoek "3D's: doelen evalueerbaar?" De centrale vraag die voorligt luidt: 'Zijn de vast te stellen of vastgestelde beleidsstukken / verordeningen die betrekking hebben op de drie decentralisaties voldoende evalueerbaar en is systematische monitoring georganiseerd, om te sturen op verbetering en verantwoording?.'

U geeft in uw aanbiedingsbrief aan dat het onderzoek verricht is aan de hand van een documentenstudie, de belangrijkste beleidsdocumenten in het sociaal domein, welke op dat moment beschikbaar waren. De beleidsmedewerkers zijn ondertussen uiteraard verder gegaan met de ontwikkeling, met name richting implementatiefase, waar processen, controle, monitoring, uitvoering en dergelijke, uitdrukkelijk aan de orde zijn geweest.

Deze implementatiefase kenmerkt zich door de overdracht van beleid naar de uitvoering.

De beoordeling van de beleidsstukken in het kader van de mogelijkheden van evalueren, wordt derhalve gezien als een "momentopname".

Gemeld kan worden dat er ook een landelijke monitor van de Vereniging Nederlandse Gemeenten is ontwikkeld.

Deze "Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein", gaat per 1 januari 2015 van start. In de loop van 2015 worden de eerste resultaten verwacht. De informatie zal vooral afkomstig zijn uit landelijke bronnen, maar komt ook deels van de gemeenten zelf. Op waarstaatjegemeente.nl worden de gegevens op een overzichtelijke wijze getoond en kan per gemeente een rapport op maat worden gemaakt. Het stelt gemeenten in staat om gegevens en resultaten met elkaar te kunnen vergelijken en vinger aan de pols te houden bij lokale ontwikkelingen.

De beleidsontwikkeling en implementatie van de drie decentralisaties was en is een majeure opgave. De bestanden welke over moesten komen van zorgverzekeraars kwamen veelal laat en onvolledig. Het jaar 2015 is het overgangsjaar, het jaar van de zachte landing. Dat wil zeggen dat de bestaande zorg in 2015 gecontinueerd moet worden bij de zelfde zorgaanbieders, maar wel met een korting op het budget. Eerst als de gemeente het eigen beleid kan vaststellen en een openbare aanbestedingsprocedure gevolgd kan worden, wordt het mogelijk om te sturen op resultaat en budget.

In Beverwijk is al enige tijd ervaring opgedaan met de zogenaamde keukentafelgesprekken, het gesprek dat is gericht op de eigen mogelijkheden van de klant, diens sociale omgeving en het meer aanbieden van algemene voorzieningen dan individuele verstrekkingen. De resultaten tot heden lijken bevredigend. Daarnaast is in Beverwijk gestart met een tweetal sociale teams in de wijk. Dit om de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burgers te kunnen brengen en zich te kunnen richten op de mogelijkheden die de buurt en de wijk bieden kan. Of deze acties de kortingen van het Rijk gaan compenseren zijn vooralsnog aannemens. Eerst in de loop van 2015 zullen de daadwerkelijke resultaten merkbaar zijn.

Veel moet verwacht worden van de integrale benadering van de klantvraag. Eén gezin, één plan, één regisseur, "de samenhang" in de drie decentralisaties wordt in Beverwijk nadrukkelijk nagestreeft. De start met de sociale teams en het keukentafelgesprek zijn hiertoe de aanzetten.

We onderscheiden in het geheel van de decentralisatie een tweetal dominante fases. De zogenaamde Transitiefase en de Transformatiefase. Allereerst zijn de acties gericht geweest op een rechtmatige en rechtvaardige uitvoering per 1 januari 2015, de Transitie. De bedrijfsvoering, de verfijning van de werkprocessen en de daaruit voortvloeiende samenhang vormt een onderdeel van de Transformatiefase (2015 ev). Het voornemen bestaat overigens om de samenhang in het sociale domein breder in te vullen dan: "één gezin, één plan, één regisseur", door ook te bezien hoe samenhang is te verkrijgen door meer te werken met algemene voorzieningen in plaats van specialistische voorzieningen.

De decentralisaties van de zorg (AWBZ) en de jeugdzorg zijn voor de gemeenten nieuw. De Participatiewet is grotendeels een bekend werkgebied van de gemeenten. Het is daarom dat het beleid, door de bestaande ervaring al beter evalueerbaar is en er geweten wordt waarop systematische monitoring georganiseerd moet worden.

Buiten kijf staat dat het van het grootste belang is dat de uitwerking van de beleidstukken rondom de decentralisaties in het sociale domein goed gemonitord moet worden, zodat er tijdig kan worden bijgestuurd. Om deze reden zijn wij ook blij met uw aanbevelingen en deze zullen zeker bijdragen in het komende systeem van monitoring, rapportage en bijsturing.

Tot zover enige algemene opmerkingen. Puntsgewijs zal ingegaan worden op uw aanbevelingen.

Aanbeveling 2.2.1 Informatie aan de raad.

Gekozen is om aansluiting te zoeken bij de bestaande P&C-cyclus. Dit betekent een duidelijke beschrijving in de programmabegroting en het jaarverslag. Tussentijds zijn er jaarlijks een tweetal "Bestuursrapportages". Uiteraard zal er bij bijzondere omstandigheden tijdens commissievergaderingen en raadsvergaderingen mededelingen volgen. Omdat de P&C-cyclus een uitgebalanceerd systeem is gebleken, is het raadzaam hierbij aan te sluiten.

2.2.2. Het is wenselijk dat te monitoren indicatoren zo snel mogelijk worden bepaald en worden voorzien van een nulmeting.

Deze aanbeveling wordt in principe gevolgd en is van groot belang. Vooralsnog gaat het hierbij om rechtvaardigheid en rechtmatigheid, eerst de overname van de zorg zoals de aanvragers deze reeds ontvingen, dan de beleidsaanpassingen op die terreinen die hiertoe aanleiding geven. Een nulmeting is eerst te geven als de klantenaantallen bekend zijn.

Het is goed als in het jeugdbeleid en de te volgen indicatoren meer aandacht is voor de multiprobleemgezinnen en de overlap van problematieken.

Hiermede kan gewezen worden naar de eerder genoemde samenhang en de beoogde doelstelling dat er per gezin nog maar een regisseur is die het totale gezinsplan maakt, monitort en zonodig nadere acties onderneemt.

Vraag het college om een document op te stellen dat gebruikt kan worden voor een evaluatie voor het proces en inhoud.

De raad heeft het beleidskader vastgesteld en het college zorgt voor de uitvoering. Over de resultaten en gevolgen wordt de raad geïnformeerd aan de hand van de P&C-cyclus. Omdat het nieuwe wetgeving is met nieuwe doelgroepen zal het college uiteraard de situatie op de voet volgen en bij afwijkingen hiervan melding doen. De rollen zijn helder en uiteraard dient de informatie goed te zijn. Een apart document en een aparte afzonderlijke procedure wordt niet aangeraden, omdat dit de duidelijkheid van de totale gemeentelijke P&C-cyclus niet ten goede komt.

2.2.3. Maak het beter mogelijk om de effecten van de decentralisaties voor individuele cliënten inzichtelijk te maken.

Uit de beleidsstukken blijkt dat er niet langer aanbod gericht gewerkt wordt, maar dat de totale situatie van de client, diens gezin, de sociale omgeving en de mogelijkheden in buurt en wijk gezien wordt. Er wordt niet meer gestuurd op verstrekking maar op resultaat. Indien blijkt dat de klant zich weer goed weet te redden, dan is de hulp effectief geweest. Om dit inzichtelijk te maken op individueel niveau is in tegenstelling tot de doelstelling. Wel volgen klanttevredenheidsonderzoeken en worden aantallen en resultaten bijgehouden. Hoe dit verder te monitoren is een duidelijk onderwerp in de transitiefase.

2.2.4 Organiseer regie op de samenhang.

Een belangrijk punt. De reden dat naast werk en inkomen, nu ook meer zorg en het jeugdbeleid naar de gemeenten komt, is omdat de gemeente in staat wordt geacht om de samenhang vorm te geven (de transitie). Hiermede komt een einde aan de versnippering die jarenlang heeft voortgeduurd. Dit heeft derhalve de volle aandacht en behalve dan "een gezin, één plan, één regisseur", zal de gemeente ook waar mogelijk gebruik maken van algemene voorzieningen in plaats van specialistische voorzieningen.

Samengevat

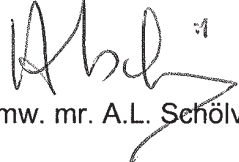
Het college hecht veel belang aan monitoring, evaluatie en bijsturing. Hiervoor kan gewezen worden naar de resultaten die reeds bestaan bij de participatiewet. De eigenkracht-gedachte (keukentafelbenadering) en de samenhang betekenen niet

alleen een cultuuromslag in de uitvoering maar zeker ook in de samenleving en zal wat tijd in beslag gaan nemen. De hoofdlijnen hiervan zullen periodiek aan de raad worden gemeld, voornamelijk volgens de gebruikelijke informatiebronnen. Informatie op casusniveau wordt niet nagestreeft, met name omdat gestuurd moet gaan worden op resultaat.

Het college ziet de nieuwe ontwikkelingen met vertrouwen tegemoet, de beleidsontwikkelingsfase is afgerond, de implementatiefase is in volle gang en in 2015 volgt de transformatiefase.

Nogmaals dank voor uw onderzoek en de aanbevelingen, deze zullen mede een rol gaan spelen in deze transformatiefase.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Beverwijk,
de gemeentesecretaris, de burgemeester


mw. mr. A.L. Schölvinck


F. Ossel

Bijlage(n): geen

datum: 29 januari 2015
 onderwerp: wederhoor na conceptrapport
 Rekenkamercommissie
 onze referentie: Z/2015/194212 UD/2015/103190
 uw referentie: n.v.t.
 voor informatie: V. Eijsvogel
 direct nummer: 02 51 25 6951
 aantal pagina's: 6
 bijlagen: geen

Rekenkamercommissie Heemskerk
 Mevrouw O.A. Oort
 Provincialeweg 36a
 1108 AB Amsterdam

Geachte mevrouw Oort,

Hartelijk dank voor het rapport '3D's: doelen evalueerbaar?'. De centrale vraag die voorligt luidt: *"zijn de vast te stellen of vastgestelde beleidsstukken / verordeningen die betrekking hebben op de drie decentralisaties voldoende evalueerbaar en is systematische monitoring georganiseerd, om te sturen op verbetering en verantwoording?"* Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen.

Hiermede ontvangt u het bestuurlijk en ambtelijk wederhoor van de Gemeente Heemskerk naar aanleiding van uw verzoek hierom. Het antwoord vanuit Gemeente Heemskerk overlapt deels met dat van de Gemeente Beverwijk. Daarnaast wordt er ook ingegaan op de specifieke constatering, conclusies en aanbevelingen die u voor de Gemeente Heemskerk in uw rapport benoemd.

U geeft in uw aanbiedingsbrief aan dat het onderzoek verricht is aan de hand van een documentenstudie op basis de belangrijkste beleidsdocumenten in het sociaal domein, die op dat moment beschikbaar waren. De gemeentelijke organisatie is ondertussen uiteraard verder gegaan met de ontwikkeling met name richting implementatiefase, waar processen, controle, monitoring, uitvoering e.d. uitdrukkelijk aan de orde zijn geweest. Deze implementatiefase kenmerkt zich door de overdracht van beleid naar de uitvoering met als belangrijkste doelstelling het realiseren van de zachte landing. De beoordeling van de beleidsstukken in het kader van de mogelijkheden van evalueren, wordt derhalve gezien als een "momentopname" (d.d. 8-10-2014).

De beleidsontwikkeling en implementatie van de drie decentralisaties was en is een majeure opgave. Het jaar 2015 is een overgangsjaar in het kader van de zachte landing. Dat wil zeggen dat de bestaande zorg in 2015 gecontinueerd moet worden, maar wel met een Rijkskorting op het budget. Pas als de gemeente daarna het eigen beleid kan vaststellen en er openbare aanbestedingsprocedures gevolgd kunnen worden, wordt het mogelijk om gericht te sturen op resultaat en budget. We onderscheiden in het geheel van de decentralisaties in de IJmond een tweetal dominante fases. De zogenaamde 'Transitiefase' en de 'Transformatiefase'. In de transitiefase in 2014 zijn de acties gericht geweest op de zachte landing en het zorgen dat de bedrijfsvoering op 1 januari 2015 gereed zou zijn. De doorontwikkeling en de verfijning van de integrale (werk)processen en monitoring in samenhang, vormt een onderdeel van de Transformatiefase.



Z01688E9732

Buiten kijf staat dat het van het grootste belang is dat de uitwerking van de beleidstukken rondom de decentralisaties in het sociale domein goed gemonitord moeten worden, zodat er tijdig kan worden bijgestuurd. Onder het antwoord op aanbeveling 2.2.2a in deze brief gaan we nader in op de monitoring (perspectief zachte landing in 2015 naar eindbeeld in 2018). Wij zijn blij met uw aanbevelingen en deze zullen zeker bijdragen in het systeem van monitoring, rapportage en bijsturing.

Puntsgewijs zal ingegaan worden op uw aanbevelingen uit deel 1 van uw rapport. Daarbij wordt tegelijkertijd ook ingegaan op de conclusies.

Aanbeveling 2.2.1: Informatie aan de raad

Uw aanbeveling is dat de raad goed geïnformeerd wordt, zowel via de P&C-cyclus als via andere instrumenten. In Heemskerk is er in overleg met de raad tijdens de begrotingsbehandeling inderdaad voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de bestaande P&C-cyclus. Dat betekent dus dat er over het programma sociaal domein (inclusief decentralisaties), conform de planning van de P&C-cyclus, steeds periodiek wordt teruggekoppeld en nauw wordt gemonitord. Daarnaast is de Heemskerkse raad afgelopen jaren -los van de beleidsstukken die door de raad zijn besproken in reguliere raadscommissies en zijn vastgesteld in de raadsvergaderingen en los van terugkoppeling via de P&C-cyclus- steeds via presentaties en themabijeenkomsten periodiek geïnformeerd over de decentralisaties. In 2014 zijn bijvoorbeeld de volgende presentaties gegeven aan de Raadscommissie Sociaal Domein en Onderwijs:

- 8 januari: presentatie over decentralisaties in samenhang, ondersteund door filmpjes;
- 8 april: presentatie over het vorm te geven beleid sociaal domein in één programma in de begroting (met zes deelprogramma's), inclusief decentralisaties;
- 15 april: presentatie met toelichting op de verwervingsstrategieën AWBZ-begeleiding en Jeugd;
- 16 juni: presentatie over stand van zaken 3 D's, de meicirculaire en inkoopprocedure;
- 10 september: presentatie over de stand van zaken, o.a. uitkomst inkoop, verordeningen, informatievoorziening, toegang, sociale teams;
- 3 december: presentatie met doorkijkje naar de bedrijfsvoering conform PIOFAC-principe (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering en Communicatie). Hoewel de bedrijfsvoering des College is, vinden wij het van belang de Raad zo transparant mogelijk te informeren in verband met de complexiteit en impact van de decentralisaties op de gemeentelijke organisatie.

Bovendien vindt er in samenwerking met de gemeenten Beverwijk en Velsen ook terugkoppeling plaats over de decentralisaties tijdens de gezamenlijke IJmondcommissies.

Wij delen dan ook van harte uw aanbeveling om ook andere instrumenten in te zetten dan alleen de P&C-cyclus om de raad te informeren. Wij zijn dan ook voornemens om de raad de komende periode op dezelfde wijze en vanuit dezelfde actieve informatievoorziening te blijven informeren.

Aanbeveling 2.2.2. a) Het is wenselijk dat te monitoren indicatoren zo snel mogelijk worden bepaald en worden voorzien van een nulmeting.

Vooralsnog hebben we vooral ingezet om de transitie gereed te hebben (vanuit principe van zachte landing) om nu gevolg te gaan geven aan de transformatiefase en (door)ontwikkeling van monitoring. Uw aanbeveling van goede monitoring delen wij. In de verschillende IJmondiale kader- en beleidsnota's voor de decentralisaties, zijn indicatoren voor monitoring benoemd. In de Heemskerkse Begroting 2015-2018 zijn voor het Programma sociaal domein ook indicatoren benoemd.

Deze worden geëvalueerd via de P&C-cyclus. De taken die voortvloeien uit de decentralisaties AWBZ-begeleiding en Jeugdhulp zijn nieuw voor de gemeente. De Participatiewet is grotendeels een bekend werkgebied van de gemeenten. Het is daarom dat dit beleid, door de bestaande ervaring al beter evalueerbaar is en er op meer systematische wijze monitoring georganiseerd is. Dat constateert u ook in uw rapport (constatering 2.1.2 en 2.1.4 op blz. 10). Voor AWBZ-begeleiding en Jeugdhulp zal vanaf 2015 gezamenlijk met de gemeenten Beverwijk en Velsen, het contractbeheer van de aanbieders plaatsvinden. Via periodieke rapportages en indicatoren zullen ontwikkelingen bij de aanbieders (inhoudelijk en financieel) nauw gevolgd en gemonitord worden.

Om goed en beter te kunnen monitoren op effecten gaan wij deelnemen aan de landelijk ontwikkelde Monitor sociaal domein, zoals deze ontwikkeld is vanuit de VISD (Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein). VISD is een programma van de VNG dat wordt uitgevoerd in samenwerking met KING. Samen met gemeenten, departementen, CBS en stakeholders hebben zij in 2014 de eerste versie van de monitor ontworpen. De monitor is ontwikkeld als hulpmiddel voor gemeenten om aan de hand van indicatoren inzicht te krijgen in de effecten die behaald worden in het sociaal domein en heeft drie doelen, namelijk dat gemeenten:

1. kunnen signaleren, (bij)sturen en beleid kunnen (her)formuleren;
2. kunnen leren en verbeteren door prestaties te beoordelen en te vergelijken
3. het college van BenW, de gemeenteraad en inwoners kan voorzien van verantwoordingsinformatie.

De gemeentelijke monitor geeft in het overgangsjaar 2015 inzicht in het gebruik in het sociaal domein en zal in de jaren daarna worden doorontwikkeld. In de loop van 2015 worden de eerste resultaten verwacht. De informatie zal vooral afkomstig zijn uit landelijke bronnen, maar komt ook deels van de gemeenten en aanbieders zelf. Op www.waarstaatjegemeente.nl worden de gegevens getoond. Het stelt gemeenten in staat om gegevens en resultaten met elkaar te kunnen vergelijken en vinger aan de pols te houden bij lokale ontwikkelingen.

Op 3 december 2014 heeft er samen met VISD een eerste IJmondiaal ambtelijke verkennende bijeenkomst plaatsgevonden over de monitor, waarbij door de VISD aangegeven is dat wij een van de eerste gemeenten zijn die al zo proactief met dit onderwerp bezig zijn.

Doorontwikkeling van monitoring zal plaatsvinden vanuit het huidige perspectief van zachte landing (in 2015 volgens de geplande inkoopstrategie en gestelde kaders, gericht op prestaties) naar een perspectief voor 2018 (eindbeeld, gericht op effecten waarbij zelfredzaamheid is verbeterd en een verschuiving heeft plaatsgevonden van tweede naar eerste en van eerste naar nulde lijn-zorg en ondersteuning ofwel van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen en eigen kracht).

Om tot het toekomstperspectief te komen zal ook worden ingezet op:

- Financiële monitoring begrotingscyclus/ programmabegroting
- Contractbeheer en monitoring van kwaliteit en volume (producten en diensten) naar aanleiding van inkoop ABWZ-begeleiding en Jeugdhulp
- Cliënt-tevredenheids- en cliënt-ervaringsonderzoeken (zowel met betrekking tot uitvoering aanbieders als over toegang)

Kortom, wij delen dus uw aanbeveling van het belang van monitoring en doorontwikkeling hiervan en zijn hier volop mee bezig.

Aanbeveling 2.2.2 b) Het is goed als in het jeugdbeleid en de te volgen indicatoren meer aandacht is voor de Multi-probleemgezinnen en de overlap van problematieken.

Wij delen het belang voor samenhang in kader van overlap van problematieken, zie ons uitgebreide antwoord onder aanbeveling 2.2.4. Wij verwijzen graag naar de daar genoemde samenhang en de doelstelling van 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur. In de Heemskerkse notitie 'Integrale toegang tot het sociaal domein' (die u ook aanhaalt in uw rapport), waar de Raad qua kaderstelling nadrukkelijk bij betrokken is, is bovendien aangegeven dat juist deze gezinnen onze aandacht hebben en zij zullen dit conform uw aanbeveling ook blijven houden. In de monitor sociaal domein van het VISD zijn ook voor jeugdbeleid specifieke indicatoren opgenomen.

Aanbeveling 2.2.2 c) Vraag het college om een document op te stellen dat gebruikt kan worden voor een evaluatie voor het proces en inhoud.

De raad heeft via de verschillende kadernota's voor de decentralisaties en de Heemskerkse Begroting 2015-2018 het beleidskader voor het sociaal domein vastgesteld. Het College zorgt voor de uitvoering. Aangezien het nieuwe wetgeving betreft met nieuwe doelgroepen, zal het college uiteraard de situatie op de voet volgen en bij afwijkingen hiervan melding doen. De rollen zijn helder en uiteraard dient de informatie goed te zijn. Een apart document en een aparte afzonderlijke procedure wordt niet aangeraden, omdat dit de duidelijkheid van de totale gemeentelijke P&C-cyclus niet ten goede komt. Wij zullen de raad vanuit actieve informatievoorziening (conform ons antwoord onder aanbeveling 2.2.1) wel continu gedurende het jaar informeren - tijdens presentaties in raadscommissies en themabijeenkomsten - over zowel het proces, voortgang als inhoud. Wij delen dus uw constatering dat dit van belang is, zodat de raad ook kan bijsturen waar dat nodig blijkt te zijn.

Aanbeveling 2.2.3. Maak het beter mogelijk om de effecten van de decentralisaties voor individuele cliënten inzichtelijk te maken.

Het College heeft in november en december 2014 de nadere regels en beleidsregels vastgesteld voor de verschillende decentralisaties. Hierin is terug te zien, hoe het beleid is uitgewerkt en welke gevolgen dit heeft voor de individuele dienstverlening. Ten tijde van het schrijven van uw concept-rapport waren deze nadere regels en beleidsregels er nog niet. Dat constateert u zelf ook in uw rapport. Inmiddels zijn de verschillende uitwerkingen dus vastgesteld.

In de beleidsstukken is aangegeven dat er (behoudens in de situatie waarin het overgangsrecht van toepassing is), niet langer aanbod-gericht gewerkt wordt, maar dat de totale situatie van de klant, diens gezin, de sociale omgeving en de mogelijkheden in buurt en wijk bezien wordt. Maatwerk dus. Er wordt niet meer gestuurd op verstreking maar op resultaat. Indien blijkt dat de klant zich weer goed weet te redden, dan is de hulp effectief geweest. Op ge-abstraheerd niveau via de P&C-cyclus en via klanttevredenheidsonderzoeken worden aantallen en resultaten bijgehouden. De monitoring is een duidelijk onderwerp in de transformatiefase (conform ook de monitor sociaal domein van de VNG zie antwoord onder aanbeveling 2.2.2a).

De gevolgen van de decentralisaties voor individuele burgers en gerichte informatieverstrekking daarover achten wij van belang. Naast de nadere regels en beleidsregels, is daarom onder andere onze website aangepast aan de nieuwe wetgeving, zijn er gerichte informatiebrieven verstuurd aan klanten, is de website www.hulpwijzerheemskerk.nl gelanceerd en zijn er folders gemaakt.

Er zijn een viertal folders opgesteld in het kader van de decentralisaties, welke ook aan de raadsleden zijn verstrekt. Het gaat om een folder over de Participatiewet voor alle klanten met een WWB-uitkering en een Wmo-folder. Daarnaast zijn huis-aan-huis twee folders verspreid: een folder 'Hoe kunnen wij u helpen?' met informatie over de decentralisaties in samenhang, en een folder over de sociale teams.

Aanbeveling 2.2.4 Organiseer regie op de samenhang

In uw advies geeft u aan dat samenhang tussen de decentralisaties van belang is. In uw rapport noemt u een aantal verschillende documenten. U constateert dat er geen overkoepelend beleidsstuk voor de decentralisaties is (constatering 2.1.1 op bladzijde 10). U noemt echter in uw rapport niet de Heemskerkse 'Strategische visie op de decentralisaties in het sociale domein'. Deze visie-notitie is in maart 2012 opgesteld door het College en besproken in de Raadsvergadering van 29 maart 2012. De visie legt de noodzakelijke verbindingen tussen de verschillende problematieken, doelgroepen, betrokken instellingen en wijzen van aanpak ten aanzien van de drie decentralisaties op het gebied van AWBZ-begeleiding, Participatiewet en Jeugdhulp. De notitie is te vinden via:

www.heemskerk.nl/leven_en_wonen/sociaal_domein/beleid_en_programma/

In het licht van deze strategische notitie uit 2012, zijn in Heemskerk de decentralisaties in samenhang opgepakt. De uitgangspunten uit de notitie zijn ook meegenomen in de Programmabegroting 2015-2018. Zoals u hierin heeft kunnen lezen, is de programmabegroting met ingang van de nieuwe raadsperiode opnieuw ingedeeld. De decentralisaties op het sociale domein zijn de directe aanleiding geweest om te komen tot een nieuwe structuur. Op bladzijde 6 van de begroting staat: *"De gemeente wordt verantwoordelijk voor vrijwel de gehele maatschappelijke ondersteuning. Dit raakt alle leefgebieden van onze inwoners als zorg en welzijn, schuldhulpverlening, werk, onderwijs, opvoedingsondersteuning en inkomensondersteuning. Dat betekent dat er een beleidsmatige samenhang moet zijn met zo min mogelijk schotten. Tegelijkertijd zijn er forse bezuinigingen vanuit het Rijk en zal de gemeente het met minder geld moeten doen. Het Rijk verstrekt voor drie jaar een 'ontschotte' doeluitkering voor het Sociaal domein. Dit alles vraagt om slimme, efficiënte en integrale werkwijzen, arrangementen en samenwerkingsrelaties. De uitdaging is om de verschillende taken binnen het Sociaal domein steeds in hun onderlinge samenhang te bezien en ze uit te voeren vanuit een integraal perspectief op het Sociale domein. Hierbij stellen we de inwoners centraal en wordt de dienstverlening integraal georganiseerd."*

Daarom is er stap voor stap toegewerkt naar de nieuwe programmastructuur op basis van diverse nieuwe inzichten (zowel beleidsmatig als financieel) en het coalitieprogramma 2014-2018. De drie programma's zijn: het Bestuurlijk domein, het Sociaal domein en het Fysiek domein. In het Programma Sociaal Domein van de Begroting 2015-2018 worden vervolgens de samenhangende kaders aangegeven van het gemeentelijk beleid op het sociaal domein voor de periode 2015-2018. Conform uw advies en het belang dat u ook onderschrijft, heeft de samenhang tussen de decentralisaties in Heemskerk dan ook nadrukkelijk de aandacht. Dit zal de komende jaren in de Transitiefase nog meer nadruk krijgen, zie ook toelichting in de inleiding.

Concluderend

Het College hecht veel belang aan informatieverstrekking, monitoring, evaluatie en bijsturing. De eigenkracht-gedachte (keukentafelbenadering) en de samenhang betekenen niet alleen een cultuuromslag in de uitvoering maar zeker ook in de samenleving. De veranderingen en transformatie zullen de komende jaren centraal staan.

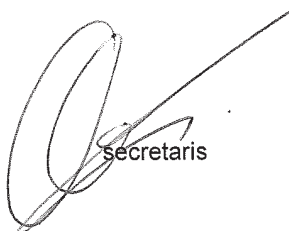
De hoofdlijnen hiervan zullen periodiek aan de raad worden gemeld, zoals hierboven is toegelicht. Informatie op casusniveau wordt niet nagestreefd, vooral omdat gestuurd zal worden op resultaat. Conform uw constatering 2.1.3 op bladzijde 10 van uw rapport, vinden wij borging van samenhang in de praktijk, zoals casus-regie en afstemming wel een belangrijk onderwerp. In de Heemskerkse notitie "integrale toegang tot de decentralisaties in het sociale domein" (maart 2014) is dit ook nadrukkelijk opgenomen. Hierin is beschreven hoe belangrijk casusregie en afstemming in het kader van 1 gezin, 1 plan 1 regisseur is. Daarbij zijn toegangs-instrumenten als het Voorportaal (nu Zorgnetwerk Heemskerk), sociale teams, het CJG-team, gemeente (KCC, consultants) en IJmondWerkt! ook benoemd en beschreven. Voor de sociale teams en het Zorgnetwerk Heemskerk is er op 8 januari 2015 ook een samenwerkingsovereenkomst ondertekend waarin beschreven is welke concrete werk- en afstemmingsafspraken er zijn. Ook voor het CJG-team zijn er concrete afspraken gemaakt.

Wij zien de nieuwe ontwikkelingen met vertrouwen tegemoet. Het worden echter ook spannende jaren. De decentralisaties zijn, ook in samenwerking met onze buurgemeenten Beverwijk en Velsen, zo goed als mogelijk voorbereid. Er wordt via de zogenaamde keukentafelgesprekken, ingezet op de eigen mogelijkheden van de klant, diens sociale omgeving en het meer aanbieden van algemene voorzieningen dan individuele verstrekkingen. De dienstverlening wordt zo dicht mogelijk bij de burgers gebracht (via onder andere de sociale teams). Met de aanbieders zijn tijdig contracten afgesloten. In de loop van 2015 zullen de daadwerkelijke resultaten merkbaar zijn. De decentralisaties gaan echter gepaard met grote onzekerheden, grote kortingen en risico's. Zoals u ook constateert (constatering 2.1.5 op pagina 10) is budgetbeheersing en bewaking van belang. Vandaar dat wij in de Begroting 2015-2018 uitgebreid zijn ingegaan op het risicomangement voor de decentralisaties (risico-kwantificering met daaraan gekoppelde beheersmaatregelen). Ook is er een bestemmingsreserve aangelegd om risico's te kunnen opvangen. Nauwe monitoring via de P&C-cyclus en terugkoppeling hierover aan de raad vinden wij, zoals u constateert, belangrijk. Hierover hebben wij tijdens de begrotingsbehandeling ook afspraken gemaakt met de raad.

Wij willen u nogmaals heel hartelijk bedanken voor uw onderzoek en de aanbevelingen. Deze zullen wij meenemen in de komende transformatiefase.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nadere vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met Vera Eijsvogel, Programmamanager Decentralisaties, via telefoonnummer 02 51 25 6951.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heemskerk



secretaris



burgemeester

3D's: doelen evalueerbaar?

Een rekenkameronderzoek naar de evalueerbaarheid van het beleid rond de drie decentralisaties in het sociaal domein in de gemeenten Beverwijk en Heemskerk, in opdracht van de rekenkamercommissies van beide gemeenten

Deel II - Nota van Bevindingen

Versie 1.1
d.d. 20 februari 2015





Inhoud

Culemborg, 20 februari 2015

mr. dr. Marcel Hoogwout
mr. Mirjam van der Bent-Crezee

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en onderzoeksaanpak	1
1.2 Vraagstelling onderzoek en normenkader	2
1.3 Leeswijzer	5
2. Jeugdwet	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Relevante beleidskaders jeugdhulp	6
2.3 Norm 1.1: benoeming ambities jeugdhulp	7
2.4 Norm 1.2: vertaling van ambities naar beleids- en operationele doelen	10
2.5 Norm 1.3: uitvoering Jeugdwet	12
2.6 Norm 1.4: SMT-indicatoren voor de doelen	13
2.7 Norm 1.5: maatregelen beheersbaarheid financiële risico's jeugdhulp	15
2.8 Norm 1.6: rapportage aan raad	20
2.9 Norm 1.7: nulmeting jeugdhulp	20
3. Wmo 2015	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Relevante beleidskaders Wmo 2015	22
3.3 Norm 2.1: benoeming ambities Wmo 2015	23
3.4 Norm 2.2: vertaling van ambities naar beleids- en operationele doelen	26
3.5 Norm 2.3: uitvoering Wmo 2015	28
3.6 Norm 2.4: SMT-indicatoren en monitoring	31
3.7 Norm 2.5: maatregelen beheersbaarheid financiële risico's Wmo	32
3.8 Norm 2.6: rapportage aan raad	36
3.9 Norm 2.7: nulmeting Wmo	37
4. Participatiewet	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Relevante beleidskaders Participatiewet	38
4.3 Norm 3.1: benoeming ambities Participatiewet	38
4.4 Norm 3.2: vertaling van ambities naar beleids- en operationele doelen	40
4.5 Norm 3.3: uitvoering Participatiewet	43
4.6 Norm 3.4: SMT-indicatoren en monitoring	45
4.7 Norm 3.5: maatregelen beheersbaarheid financiële risico's Participatiewet	46
4.8 Norm 3.6: rapportage aan raad	49
4.9 Norm 3.7: nulmeting Participatiewet	50
5. Samenhang decentralisaties	51
5.1 Inleiding	51



Inhoud

5.2	Norm 4.1: benoeming ambities samenhang	51
5.3	Norm 4.2: vertaling ambities naar beleids- en operationele doelen	53
5.4	Norm 4.3: regie op de samenhang	55
5.5	Norm 4.4: SMT-indicatoren op het terrein van samenhang	58
5.6	Norm 4.5: omgang met financiële risico's	58
5.7	Norm 4.6: rapportage aan raad	59
5.8	Norm 4.7: nulmeting samenhang	60



1. Inleiding

Deze rapportage betreft deel II, te weten de Nota van Bevindingen, van het rekenkameronderzoek naar de evalueerbaarheid van het beleid rond de drie decentralisaties in het sociaal domein in de gemeenten Beverwijk en Heemskerk. In deze rapportage is per decentralisatie en per norm een uitwerking opgenomen van hetgeen bij het documentonderzoek is aangetroffen. Met betrekking tot de samenhang tussen de decentralisaties zijn de onderzoeksbevindingen in een apart hoofdstuk opgenomen.¹ De uitwerkingen in dit deel II vormen de basis - en de verdieping - voor de conclusies en aanbevelingen die separaat in deel I zijn opgenomen.

1.1 Aanleiding en onderzoeksaanpak

1.1.1 Aanleiding

De decentralisaties hebben de afgelopen periode grote prioriteit gehad op de bestuurlijke en maatschappelijke agenda en zullen dat ook de komende periode hebben. Voor de raden is voor de periode vanaf 1 januari 2015 met name de evalueerbaarheid van het beleid rondom de decentralisaties van belang. Daarom, en omdat de materie complex en zeer dynamisch is, hebben de Rekenkamercommissies van de gemeenten Beverwijk en Heemskerk gewild hun raden te ondersteunen door een evalueerbaarheidsonderzoek naar de voornemens die de beide gemeenten hebben om de drie decentralisaties te organiseren. De Rekenkamercommissies hebben SeinstravandeLaar gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

1.1.2 Aanpak

Onderhavig onderzoek is uitgevoerd door middel van een studie van voor de beide raden beschikbare documenten van de gemeenten Beverwijk en Heemskerk die betrekking hebben op de drie decentralisaties. Het onderzoek is in korte tijd doorlopen.² Bij de keuze hiervoor speelde een tweetal overwegingen een belangrijke rol. Allereerst is besluitvorming over de decentralisaties voorzien voor november 2014. Daarnaast werd het wenselijk gevonden om niet een al te groot beroep te doen op de ambtelijke organisaties van Beverwijk en Heemskerk, gegeven hun inspanningen in de voorbereiding naar 1 januari 2015 toe. Zodoende is ervoor gekozen om het evalueerbaarheidsonderzoek te beperken tot een documentstudie en is er nadrukkelijk voor gekozen om geen interviews te houden met betrokkenen. Als het niet op papier staat, dan wordt verondersteld dat het ook (nog) geen onderdeel uit maakt van de besluitvorming en kaderstelling door de raad.

Opgemerkt wordt dat het onderzoek is uitgevoerd in de maanden september en oktober 2014. De documentenstudie en de analyse die aan de hand daarvan is gedaan, zijn zodoende een momentopname. Dit is te meer van belang, omdat de voorbereidingen op de drie decentralisaties op het moment van schrijven van deze rapportage in volle gang zijn en een snelle ontwikkeling kennen.

Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van een onderzoeksbegeleidingsteam van leden uit de Rekenkamercommissies van Beverwijk en Heemskerk. De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam van bureau SeinstravandeLaar, bestaande uit de heer mr. dr. M. Hoogwout en mevrouw mr. M.J. van der Bent-Creze.

Ter beantwoording van de in de volgende paragraaf geformuleerde hoofdvraag is de volgende aanpak voor het onderzoek gehanteerd:

- Het onderzoek is gestart met het opstellen van een normenkader voor de evalueerbaarheid van de drie decentralisaties. Het gehanteerde normenkader is opgenomen in paragraaf 1.2.

¹ Zie de leeswijzer in paragraaf 1.3 voor een nadere toelichting hierop.

² Het onderzoek is begin september 2014 van start gegaan en heeft gelopen tot en met oktober 2014.

- Vervolgens heeft een documentstudie plaatsgevonden. Tot de documentstudie behoorden beleidsstukken, zoals visies, nota's, plannen van aanpak en uitvoeringsprogramma's, alsmede presentaties voor de raden en informatiebrieven dan wel notities aan de raden van Beverwijk en Heemskerk.
- Op basis van de documentstudie is een concept Nota van Bevindingen opgesteld - inclusief conclusies en aanbevelingen -, die voorgelegd is aan de begeleidingscommissie.
- De opmerkingen van de begeleidingscommissie zijn verwerkt, waarna een definitieve versie van de Nota van Bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan de beide gemeenten is voorgelegd.
- De bevindingen en de deelconclusies die in deze Nota van Bevindingen zijn opgenomen, hebben als basis gediend voor het formuleren van de conclusies en aanbevelingen die deel I zijn opgenomen.

1.2 Vraagstelling onderzoek en normenkader

Gezien is majeure maatschappelijke en financiële belangen die met de decentralisaties gemoeid zijn, is evalueerbaarheid van het vastgestelde beleid van groot belang.³ De hoofdvraag van het onderzoek luidt dan ook:

Zijn de vast te stellen of vastgestelde beleidstukken/verordeningen rondom de drie decentralisaties in het sociaal domein voldoende evalueerbaar en is systematische monitoring zodanig georganiseerd dat optimaal kan worden geleerd van de resultaten en tijdig kan worden bijgestuurd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in onderstaand normenkader, de zogenaamde 'meetlat' waarlangs de bevindingen uit de bestudeerde documenten zijn gelegd.

Normenkader evalueerbaarheidsonderzoek decentralisaties	
Uitvoering jeugdzorg	
Wat willen we bereiken?	
1.1	De gemeente heeft in het coalitieakkoord/-programma ⁴ , de programmabegroting en/of het jeugdbeleid speerpunten c.q. ambities benoemd ten aanzien van het stimuleren van een omgeving waarin kinderen veilig en gezond kunnen opgroeien tot actieve, verantwoordelijke en zelfstandige medeburgers.
1.2	Deze ambities zijn vertaald in beleids- en operationele doelen m.b.t.: <ul style="list-style-type: none"> • wie vallen onder de doelgroepen waarop het jeugdzorgbeleid zich richt; • welke inspanningen de gemeente wenst te leveren ten behoeve van de leden van deze doelgroepen; • wanneer en in welke mate iemand recht heeft op individuele voorzieningen; • de omgang met verschillen die ontstaan voor individuele klanten door de overgang van het oude regime naar het nieuwe regime van de Jeugdwet.
Wat gaan we daarvoor doen?	
1.3	Er is duidelijk afgesproken wie voor de realisatie van welke operationele doelen is aangewezen c.q. wie de uitvoering doet en hoe de taakverdeling tussen de verschillende uitvoerders er uit ziet. Met name zijn er ook afspraken over de rol van de gemeente in relatie tot: <ul style="list-style-type: none"> • het Centrum voor Jeugd en Gezin IJmond; • sociale wijkteams; • jeugdzorgregio IJmond; • GGD Kennemerland.
1.4	De gemeente heeft voor de benoemde operationele doelen SMT-indicatoren benoemd op basis waarvan de mate kan worden bepaald waarin de doelen binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget gehaald worden.
Wat mag het kosten?	

³ Zie deel I van de onderzoeksrapportage voor een nadere toelichting op de aanleiding en het doel van onderhavig onderzoek.

⁴ Het collegeprogramma van Beverwijk is pas verschenen na afronding van het documentenonderzoek.

Normenkader evalueerbaarheidsonderzoek decentralisaties

1.5 De gemeente heeft maatregelen getroffen dan wel voorgenomen met het oog op financiële risico's als gevolg van een onverwachte groei van de kwetsbare groepen en het beroep op de individuele voorzieningen die voor inwoners die behoren tot deze groepen ter beschikking staan.

Monitoring en verantwoording

1.6 Er zijn afspraken gemaakt over hoe en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de jeugdzorg.

1.7 Er heeft een nulmeting plaatsgevonden op de omvang en samenstelling van de doelgroepen van het jeugdzorgbeleid en de te volgen SMT-indicatoren m.b.t. het jeugdzorg(2014)-beleid.

Uitvoering Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Wat willen we bereiken?

2.1 De gemeente heeft in het coalitieakkoord/-programma, de programmabegroting en/of het Wmo-beleid speerpunten c.q. ambities benoemd ten aanzien van het laten deelnemen van kwetsbare groepen aan de samenleving en het zo lang mogelijk zelfstandig laten leven en functioneren van inwoners in deze kwetsbare groepen.

2.2 Deze ambities zijn vertaald in beleids- en operationele doelen ten aanzien van:

- wie vallen onder de kwetsbare groepen waarop het beleid zich richt;
- welke inspanningen de gemeente wenst te leveren om deze kwetsbare groepen zoveel mogelijk actief en betrokken te houden bij de samenleving;
- wanneer en in welke mate iemand recht heeft op individuele voorzieningen;
- de omgang met verschillen die ontstaan voor individuele klanten door de overgang van het regime van de oude Wmo en/of de AWBZ naar de Wmo 2015.

Wat gaan we daarvoor doen?

2.3 Er is duidelijk afgesproken wie voor de realisatie van welke operationele doelen is aangewezen c.q. wie de uitvoering doet en hoe de taakverdeling tussen de verschillende uitvoerders in het Wmo - domein eruit ziet, met name met betrekking tot de rolverdeling tussen gemeente en:

- het sociaal maatschappelijk werk;
- de sociale wijkteams;
- de regio IJmond;
- de Wmo-regio Midden-Kennemerland.

2.4 De gemeente heeft voor de benoemde doelen operationele SMT-indicatoren ontwikkeld op basis waarvan kan worden bepaald in welke mate de doelen binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget worden gerealiseerd.

Wat mag het kosten?

2.5 De gemeente heeft beleid geformuleerd over hoe omgegaan zal worden met financiële risico's als gevolg van een onverwachte groei van de kwetsbare groepen en het beroep op de individuele voorzieningen die ter beschikking staan voor inwoners die tot deze groepen behoren.

Monitoring en verantwoording

2.6 Er zijn afspraken gemaakt over hoe en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de Wmo 2015.

2.7 Er heeft een nulmeting plaatsgevonden op de omvang en samenstelling van de kwetsbare groepen en de te volgen SMT-indicatoren m.b.t. het Wmo(2015)-beleid.

Uitvoering Participatiewet

Wat willen we bereiken?

3.1 De gemeente heeft in het coalitieakkoord/-programma, de programmabegroting en/of het werk- en inkomensbeleid speerpunten c.q. ambities benoemd ten aanzien van het terugleiden van mensen met arbeidsbeperking of met afstand tot de arbeidsmarkt (waaronder uitkeringsgerechtigden) naar de arbeidsmarkt en het minimum bestaansniveau waarvoor zij zich wil inzetten.

Normenkader evalueerbaarheidsonderzoek decentralisaties

3.2 Deze ambities zijn vertaald in beleids- en operationele doelen m.b.t.:

- de creatie van banen voor diverse doelgroepen;
- de creatie van werkervaringsplaatsen voor mensen met arbeidsbeperking of met afstand tot de arbeidsmarkt;
- de gewenste uitstroom uit de WWB;
- de participatie van gehandicapten;
- de omgang met verschillen die ontstaan voor individuele klanten door de overgang van Wajong en WWB naar de Participatiewet.

Wat gaan we daarvoor doen?

3.3 Er is duidelijk afgesproken wie voor de realisatie van de operationele doelen is aangewezen c.q. wie de uitvoering doet en hoe de taakverdeling tussen de verschillende uitvoerders er uit ziet. Met name zijn er afspraken over de rol de gemeente in relatie tot:

- de GR IJmond Werkt;
- arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland.

3.4 De gemeente heeft voor de benoemde operationele doelen SMT-indicatoren benoemd op basis waarvan kan worden bepaald in welke mate de doelen binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget gerealiseerd worden.

Wat mag het kosten?

3.5 De gemeente heeft beleid geformuleerd over hoe omgegaan zal worden met financiële risico's als gevolg van een onverwachte groei van het aantal uitkeringsgerechtigden en vraag naar werkervaringsplaatsen en arbeidsmarkttoeleidingstrajecten e.a.

Monitoring en verantwoording

3.6 Er zijn afspraken gemaakt over hoe en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de Participatiewet.

3.7 Er heeft een nulmeting plaatsgevonden op de omvang en samenstelling van de doelgroepen en de te volgen SMT-indicatoren m.b.t. het werk- en inkomensbeleid.

Samenhang tussen de domein Jeugdzorg, Wmo en Participatie

Wat willen we bereiken?

4.1 De gemeente heeft in het coalitieakkoord/-programma, de programmabegroting en/of de afzonderlijke beleidsnotities op de domeinen Jeugdzorg, Wmo en Participatie speerpunten c.q. ambities benoemd ten aanzien van de mate waarin en wijze waarop naar samenhang wordt gestreefd tussen de drie genoemde domeinen en wordt ingezet op het streven naar een 'één gezin, één plan, één budget'-aanpak.

4.2 Deze ambities zijn vertaald in beleids- en operationele doelen m.b.t.:

- de wijze waarop samenhang wordt nagestreefd tussen de domeinen;
- de mate waarin en wijze waarop informatie over individuele gevallen tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties dient te worden gedeeld en de privacy wordt gerespecteerd;
- de mate waarin budgetten uitwisselbaar zijn tussen de afzonderlijke domeinen.

De beleids- en operationele doelen zijn onderling consistent.

Wat gaan we daarvoor doen?

4.3 Er is duidelijk afgesproken over wie voor de regie op de samenhang is aangewezen en in welke relatie deze partij(en) staan tot:

- de eerstelijnsorganisaties;
- de tweedelijnsorganisaties;
- de sociale wijkteams;
- de gemeente.

De taakverdelingen zijn onderling consistent.

4.4 De gemeente heeft voor het nastreven van de samenhang SMT-indicatoren benoemd op basis waarvan kan worden bepaald in welke mate de gewenste samenhang ook binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget gehaald worden. Deze indicatoren zijn onderling consistent.

Normenkader evalueerbaarheidsonderzoek decentralisaties

Wat mag het kosten?

4.5 De gemeente heeft beleid geformuleerd over hoe omgegaan zal worden met financiële risico's als gevolg van het niet kunnen realiseren van de bezuinigingstaakstellingen die door het Rijk zijn meegegeven (mede vanuit het oogpunt dat door het realiseren van samenhang middelen efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet).

Monitoring en verantwoording

4.6 Er zijn afspraken gemaakt over hoe en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de samenhang.

4.7 Er heeft een nulmeting plaatsgevonden op de omvang en samenstelling van de overlap in doelgroepen tussen de drie domeinen, i.c. in hoeverre is er o.a. zicht op de omvang en samenstelling van de multiprobleemgezinnen.

Tabel 1.1: Normenkader evalueerbaarheidsonderzoek decentralisaties Beverwijk en Heemskerk

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is zo opgezet dat per decentralisatie de uitkomsten met betrekking tot de evalueerbaarheid van het beleid worden gepresenteerd. In hoofdstuk 2 komt de decentralisatie van de jeugdzorg aan de orde, in hoofdstuk 3 de decentralisatie van de AWBZ en in hoofdstuk 4 is de Participatiewet aan de beurt. Daarnaast is een apart hoofdstuk (hoofdstuk 5) gewijd aan de samenhang tussen deze drie decentralisaties, gegeven het belang ervan voor de aan de decentralisaties gekoppelde bezuinigingen en het streven naar één gezin, één plan, één regisseur.

Veel van de bestudeerde documentatie hebben betrekking op zowel Beverwijk als Heemskerk gezamenlijk. Er zijn echter ook lokale stukken die specifiek zijn voor de gemeente Beverwijk (in de overzichten soms afgekort tot Bvw) dan wel de gemeente Heemskerk (in de overzichten soms afgekort als Hmk). Denk hierbij aan de begrotingen 2015 en de lokale plannen over inrichting van de eerstelijnszorg en de toegang tot de voorzieningen via sociale wijkteams. Deze tekstpassages zijn als volgt herkenbaar:

Beverwijk of Heemskerk

De teksten die betrekking hebben op de specifieke situatie in Beverwijk dan wel Heemskerk zijn lichtoranje gekleurd en omlind door een oranje kader.

Bovenaan in het kader is dikgedrukt aangegeven of het betreffende kader betrekking heeft op Beverwijk of Heemskerk.

2. Jeugdwet

2.1 Inleiding

Met de decentralisatie jeugdzorg krijgen gemeenten per 1 januari 2015 de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor vrijwel alle vormen van jeugdzorg. Gemeenten worden daarmee verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, JeugdzorgPlus, jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk beperkten (jeugd-LVB). De Eerste Kamer heeft op 18 februari 2014 de Jeugdwet aangenomen. Momenteel zijn gemeenten op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) al verantwoordelijk voor 'preventie gerichte ondersteuning' van jeugdigen met opgroei problemen en voor ouders met problemen met opvoeden.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke mate de vast te stellen of vastgestelde beleidstukken/verordeningen rondom de decentralisatie van de jeugdhulp voldoende evalueerbaar zijn en of systematische monitoring zodanig georganiseerd is dat optimaal kan worden geleerd van de resultaten en tijdig kan worden bijgestuurd.

2.2 Relevante beleidskaders jeugdhulp

Het beleidskader dat de gemeenteraden van Beverwijk en Heemskerk aan hun respectievelijke colleges hebben meegegeven omtrent de decentralisatie van de jeugdzorg bestaat uit een aantal documenten die zowel op IJmond-niveau als binnen de afzonderlijke gemeenten zijn vastgesteld.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de regionale beleidskaders met betrekking tot de jeugdhulp.

Beleidskaders jeugdhulp Beverwijk en Heemskerk gezamenlijk	Datum behandeling in raad	Afgekorte naam
Notitie 'Visie en Stappenplan Transitie Jeugdzorg IJmondgemeenten'	2012 (exacte datum niet bekend)	Visie Jeugdhulp 2012
Kadernotitie transitie jeugdzorg IJmondgemeenten	16-05-2013 (Bvw) en 28-03-2013 (Hmk)	Kadernota Jeugdhulp 2013
Beleidsplan 'Jeugd, Onze Zorg' (versie 26-11-2013)	06-02-2014 (vaststelling Bvw) en 30-01-2014 (vaststelling Hmk)	Beleidsplan Jeugdhulp 2014
Regionaal Transitie Arrangement IJmondgemeenten, bijlage bij het Beleidsplan Jeugdzorg 2014	06-02-2014 (Bvw) en 30-01-2014 (Hmk)	RTA 2014
Verwervingsstrategie Specialistische Jeugdhulp 2015-2018 IJmondgemeenten, bijlage bij de collegebrief over verwervingsstrategieën d.d. 19-03-2014	10-04-2014 (in raadscommissie Bvw)	Verwervingsstrategie Jeugdhulp 2014
Verordening Jeugdhulp	02-10-2014 (vaststelling Bvw) en 23-09-2014 (vaststelling Hmk)	Verordening Jeugdhulp 2014

Tabel 3.1: Overzicht beleidskaders decentralisatie jeugdzorg IJmondgemeenten

Op het gebied van de jeugdzorg werken de drie IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) al geruime tijd nauw samen. Op 8 februari 2012 is door de IJmondgemeenten de notitie 'Visie en

Stappenplan Transitie Jeugdzorg IJmondgemeenten' (hierna: Visie Jeugdhulp 2012) vastgesteld. Voortbouwend op de Visie 2012 zijn nog enkele regionale notities geschreven. De hoofdlijnen daaruit zijn vervolgens weergegeven in de 'Kadernotie transitie jeugdzorg IJmondgemeenten' (hierna: Kadernota Jeugdhulp 2013) die in april/mei 2013 door de colleges en de gemeenteraden is vastgesteld. In deze Kadernotie is benoemd dat het de missie van de gemeenten is om voornoemd streefbeeld in 2015 te hebben gerealiseerd.

Naast de regionale documenten kennen de afzonderlijke gemeenten ook nog de volgende documenten waarin de raad kaders stelt, zowel aan de uitvoering van het jeugdzorgbeleid als aan diverse andere beleidsterreinen. Voor de gemeente Beverwijk zijn dit de volgende documenten:

Beleidskaders jeugdhulp Beverwijk specifiek	Datum behandeling in raad	Afgekorte naam
Coalitieakkoord 2014-2018 Beverwijk 'Vertrouwen in mensen met de blik op de toekomst'	24-04-2014 (Bvw)	Coalitieakkoord Beverwijk
Programmabegroting 2015 en Meerjarenraming 2015-2018 Beverwijk	23-10-2014 (in raadscommissie Bvw)	Begroting 2015 Beverwijk
Tweede bestuursrapportage 2014 Beverwijk	23-10-2014 (in raadscommissie Bvw)	Berap II 2014

Tabel 3.2: Overzicht beleidskaders decentralisatie jeugdzorg specifiek voor Beverwijk

De Berap II 2014 van Beverwijk bevat een aantal inhoudelijke beleidskeuzen die door het vaststellen van de rapportage feitelijk ook onderdeel gaan uitmaken van de set afspraken waarop de raad het college kan gaan aanspreken.

Heemskerk heeft via de volgende documenten nog kaders meegegeven aan de uitvoering van het jeugdzorgbeleid door het college.

Beleidskaders jeugdhulp Heemskerk specifiek	Datum behandeling in raad	Afgekorte naam
Coalitieprogramma 2014-2018 Heemskerk 'Ruimte voor leven, werken en wonen'	26-06-2014 (Hmk)	Coalitieprogramma Heemskerk
Begroting 2015 en Meerjarenplan 2015-2018 Heemskerk	29-10-2014 (Hmk)	Begroting 2015 Heemskerk

Tabel 3.3: Overzicht beleidskaders decentralisatie jeugdzorg specifiek voor Heemskerk

2.3 Norm 1.1: benoeming ambities jeugdhulp

De eerste norm waaraan de coalitieprogramma's/-akkoorden, programmabegrotingen en beleidskaders met betrekking tot de jeugdzorg getoetst worden betreft de aanwezigheid van duidelijke ambities ten aanzien van het stimuleren van een omgeving waarin kinderen veilig en gezond kunnen opgroeien tot actieve, verantwoordelijke en zelfstandige medeburgers.

2.3.1 Ambities in gemeenschappelijke beleidskaders IJmondgemeenten

Allereerst hebben we gekeken naar de gemeenschappelijke beleidskader van de IJmondgemeenten op het gebied van de jeugdhulp. In de Visie Jeugdhulp 2012 wordt het streefbeeld voor de transitie jeugdzorg beschreven als:

"Een eenvoudig en efficiënt stelsel met de cliënt als vertrekpunt in de totale, samenhangende ondersteunings-, zorg- en veiligheidsstructuur." (2012)

In de Kadernota Jeugdhulp 2013 wordt voortgebouwd op de Visie Jeugdhulp 2012. In deze Kadernotie is benoemd dat het de missie van de gemeenten is om voornoemd streefbeeld in 2015 te hebben

gerealiseerd. Daarbij is een zevental uitgangspunten gedefinieerd op basis waarvan dit stelsel moet gaan functioneren:

1. "Kinderen en ouders

Wij willen bereiken dat kinderen gezond en veilig opgroeien en hun kwaliteiten kunnen ontwikkelen ongeacht stoornis of handicap, om uiteindelijk als volwaardige burgers te gaan participeren in de maatschappij. Daarbij zijn hun ouders als eerste verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kind(eren). Zij spannen zich in om de benodigde informatie en ondersteuning te vinden op basis van eigen kracht, zelfredzaamheid, en het eigen sociale netwerk.

2. Zorg voor jeugd

De IJmond gemeenten bieden bij het opvoeden en opgroeien ondersteuning en zorg aan dicht bij ouders/kinderen, vanuit een integrale, vraaggestuurde, wijk- en gebiedsgerichte benadering. Voor de gemeenten geldt: niet 'zorgen voor', maar 'zorgen dat'. Wanneer in een gezin meerdere vormen van hulp nodig zijn geldt: één gezin - één plan - één regisseur. Wanneer zware, gespecialiseerde hulp nodig is geldt: 'niet indiceren maar arrangeren'.

3. Samenwerkingsverband zorg voor jeugd: CJG IJmond

Centraal in de organisatie van de zorg voor jeugd in de IJmond gemeenten staat het CJG IJmond, dat sterke basisvoorzieningen biedt. Prioriteit ligt bij de preventie van problemen en het versterken van eigen kracht.

4. Samenhang en structuur zorg voor jeugd

De zorg voor jeugd in de IJmondgemeenten is georganiseerd binnen één heldere, eenvoudige, samenhangende ondersteunings-, zorg- en veiligheidsstructuur, met een gezamenlijke voorkant en coördinatie van zorg; dit betekent dat er een goede aansluiting is tussen onderwijs en zorg voor jeugd, tussen jeugd- en volwassenenzorg, en samenhang tussen formele en informele zorg door vrijwilligers.

5. Kwaliteit zorg voor jeugd

Er wordt bezuinigd op bureaucratie en onnodige schijven, niet op kwaliteit en continuïteit. De kwaliteit wordt voortdurend verbeterd, door feedback vanuit cliënten en sterke cliëntbetrokkenheid. Er is een klachtenregeling en een vertrouwenspersoon.

6. Eindverantwoordelijkheid zorg voor jeugd

Wanneer kinderen bedreigd worden in hun gezond en veilig opgroeien en/of in hun ontwikkeling (bijv. bij kindermishandeling en huiselijk geweld) gelden de wettelijke dwangmaatregelen en uitvoeringsvoorwaarden. Bij stagnerende hulpverlening is er een opschalingsstructuur. Daarin is het gemeentebestuur, en in het bijzonder de wethouder Jeugd, eindverantwoordelijk voor alle jeugdzorg in de gemeente, binnen het kader van de wet (o.a. burgerlijk wetboek). Deze eindverantwoordelijkheid van het gemeentebestuur vormt het sluitstuk van de verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties voor zorg voor jeugd.

7. De burger en de zorg voor jeugd

De zorg voor jeugd in de IJmondgemeenten is ook een zaak van de burgers in het algemeen. Zij worden gestimuleerd een rol op zich te nemen bij de opvoeding van kinderen en jongeren in hun gemeenten, en zo met elkaar een 'pedagogische civil society' te vormen die 'community based care' levert." (2013)

Het is te herleiden dat deze beleidsdoelen uit de Kadernotitie Jeugdhulp 2013 een uitwerking zijn van het streefbeeld zoals dat in de Visie Jeugdhulp 2012 is opgenomen. Zo komen de eenvoud en efficiency van het nieuwe stelsel terug onder punt 5 en wordt de 'totale, samenhangende ondersteunings-, zorg- en veiligheidsstructuur' letterlijk aangehaald onder punt 6.

2.3.2 Ambities in coalitieakkoord en -programma

Naast de gezamenlijke beleidskaders, hebben we tevens bekeken in hoeverre in de coalitieakkoorden/-programma's van Beverwijk en Heemskerk speerpunten zijn benoemd ten aanzien van jeugdhulp.

Beverwijk

Onder de titel 'Actief opgroeien' heeft de coalitie van de gemeente Beverwijk voor de raadsperiode 2014-2018 in haar coalitieakkoord 'Vertrouwen in mensen met de blik op de toekomst' (hierna: Coalitieakkoord Beverwijk) als speerpunt benoemd:

"Binnen de jeugdzorg staat het belang van het kind voorop; één gezin, één plan."

Heemskerk

De coalitie van de gemeente Heemskerk heeft een coalitieprogramma 2014-2018 opgesteld met de titel 'Ruimte voor leven, werken en wonen' (hierna: coalitieprogramma Heemskerk). In dit programma is een hoofdstuk gewijd aan het sociale domein. Daarin is ten aanzien van jeugdzorg volgende ambitie benoemd:

"De jeugdzorg wordt per 2015 in handen van de gemeente gelegd. Doel daarvan is de zorg om te zetten in een vorm van preventie, ondersteuning en zorg in één hand, met één plan per gezin. (...) Het kind staat daarbij centraal en de zorg dient zoveel mogelijk in de eigen omgeving tot stand te worden gebracht: laagdrempelig, effectief en efficiënt. Door de hulp beter te organiseren wordt er geld bespaard en neemt de kwaliteit ervan toe. Een belangrijke signaleringsrol dicht de coalitie - naast die van de sociale teams, de consultatiebureaus en de huisartsen - toe aan verenigingen en scholen, waarbij in alle gevallen ook de ouders moeten worden betrokken. De coalitie ziet het als haar opgave die signaleringsrol op adequate wijze te organiseren."

Beide gemeenten benoemen in hun coalitieakkoorden/-programma's jeugdzorg als speerpunt dan wel ambitie. Daarin wordt uitgesproken dat het kind centraal staat en wordt het principe van 'één gezin, één plan' benoemd.

2.3.3 Ambities in de programmabegrotingen 2015 van beide gemeenten

Op het moment van schrijven van deze rapportage zijn de conceptbegrotingen van de gemeenten voor 2015 gepubliceerd alsmede de meerjarenbegrotingen. We hebben bekeken welke ambities daarin zijn opgenomen ten aanzien van het jeugdbeleid.

Beverwijk

In de Beverwijkse programmabegroting voor 2015 is een apart programma opgenomen voor jeugd. De doelstelling die daaraan gekoppeld is luidt:

"De jeugd in de gemeente Beverwijk optimale kansen te geven zich te ontwikkelen tot zelfstandige volwassenen die naar vermogen mee doen in de samenleving."

Heemskerk

De Heemskerkse programmabegroting is opgedeeld in drie programma's. Het programma Sociaal domein is er een van. Net als de andere twee programma's is ook dit programma uitgewerkt in programmaonderdelen. In programmaonderdeel 'Gespecialiseerde jeugdzorg en passend onderwijs' geeft de coalitie blijk van de volgende ambitie voor de Heemskerkse jeugd:

1. *"Alle Heemskerkers tot en met 23 jaar groeien gezond en veilig op, zo nodig met inzet van specialistische hulp."*
2. *"Alle Heemskerkers tot en met 23 jaar verlaten het onderwijs met een startkwalificatie."*
3. *"Het zo actueel en optimaal mogelijk houden van onderwijskundige accommodaties zowel kwantitatief en kwalitatief."*

Uit bovenstaande blijkt dat in beide begrotingen nadrukkelijk ambities benoemd zijn ten aanzien van de jeugd(hulp).

2.3.4 Tussenconclusie norm 1.1

Enerzijds is op IJmondiaal niveau een streefbeeld vastgesteld dat nader uitgewerkt is in een aantal uitgangspunten. Anderzijds zijn ook op lokaal niveau ambities benoemd, zowel in de coalitieakkoorden/-programma's als in de begrotingen 2015.

2.4 Norm 1.2: vertaling van ambities naar beleids- en operationele doelen

De tweede norm stelt dat jeugdzorg-ambities zijn vertaald in beleids- en operationele doelen, in ieder geval met betrekking tot:

- wie vallen onder de doelgroepen waarop het jeugdzorgbeleid zich richt;
- welke inspanningen de gemeente wenst te leveren om de leden van deze doelgroepen te bereiken en te bedienen;
- wanneer en in welke mate iemand recht heeft op individuele voorzieningen;
- de omgang met verschillen die ontstaan voor individuele klanten door de overgang van het oude regime naar het regime van de nieuwe Jeugdwet.

2.4.1 Doelen betreffende gemeentelijke inspanningen

Ter uitwerking van de Kadernotitie Jeugdhulp 2013 is in het najaar van 2013 een beleidsplan opgesteld voor de jaren 2015 tot en met 2018, genaamd 'Jeugd, Onze Zorg' (hierna: Beleidsplan Jeugdhulp 2014). Dit beleidsplan is in januari/februari 2014 door de raden van de IJmondgemeenten vastgesteld. In het beleidsplan worden de soorten jeugdhulp benoemd die de gemeenten willen aanbieden. Ook staat in het beleidsplan dat gemeenten en zorgaanbieders in zeven punten hebben aangegeven welke beweging zij willen realiseren in de inzet van specialistische zorg voor jeugdigen:

1. *"Minder en kortere inzet specialistische zorg.*
2. *Snellere inzet van de juiste specialistische zorg (minder schakels en 'niet passende inzet').*
3. *Ombouwen van residentiële zorg naar ambulante zorg en deeltijd varianten.*
4. *Een efficiënt gebruik van dagbehandeling.*
5. *Plaatsen van jeugdigen in pleeggezinnen en gezinsvarianten.*
6. *Integrale crisiszorg.*
7. *Verschuiving dwang naar drang." (2014)*

Deze doelstellingen zijn in het beleidsplan wel verder uitgewerkt, maar zijn nog niet zodanig concreet dat zij kunnen worden geëvalueerd zodat kan worden bepaald of de inspanningen succes hebben. Ter concretisering hiervan bevat het beleidsplan de volgende twaalf actiepunten:

1. *"Per 1-1-2015 is het Centrum Jeugd en Gezin IJmond (CJG IJmond) operationeel als voorportaal voor alle jeugdhulp in Midden-Kennemerland.*
2. *Er vallen geen kinderen buiten de boot.*
3. *Per 1-1-2015 zijn er in de Midden-Kennemerland minimaal 4 CJG teams operationeel die daadwerkelijk de jeugdhulp in een bepaald(e) gebied/wijk verzorgen en v.a. 2016 wordt het aantal stapsgewijs uitgebreid.*
4. *De CJG teams werken gebieds-/wijkgericht en outreachend; de teamleden, en benutten elkaars kennis en ervaring door nauwe samenwerking onderling.*
5. *De CJG teams werken allereerst aan de versterking van het eigen netwerk ('eigen kracht') van de cliënt/het cliëntsysteem en zetten alleen daar waar nodig andere vormen van hulp/zorg in (inclusief vrijwillige inzet).*
6. *De CJG teams zoeken actief de aansluiting bij de sociale wijkteams waar die er al zijn, het voorliggende welzijnswerk en de (O)GGZ.*
7. *De CJG teams zorgen voor een goede aansluiting tussen de jeugdhulp en de scholen, met een korte, duidelijke lijn per school.*
8. *Eind 2016 is in minimaal 4 wijken de "pedagogische civil society" een feit ('eigen kracht' en samenkracht worden optimaal benut); daarbij spelen de CJG teams in die wijken een stimulerende rol; vanaf 2016 wordt dit stapsgewijs uitgebreid.*

9. *Aanbieders op het gebied van de jeugdhulp (van eenvoudig tot complex/intensief) worden nadrukkelijk uitgenodigd partner van het CJG IJmond te worden en pro-actief mee te werken aan het transformatieproces; indien geen partnerschap met het CJG wordt aangegaan is er op termijn geen financiering.*
10. *Doorverwijzingen van huisartsen, jeugdartsen en specialisten verlopen bij voorkeur via de CJG coaches, die zelf de benodigde jeugdhulp verlenen of zo nodig gespecialiseerde jeugdhulp inschakelen; over dit onderdeel worden de afspraken met deze beroepsgroepen nog gemaakt en vastgelegd.*
11. *Gedurende de periode 2015-2018 wordt een ingrijpende innovatie in de jeugdhulp gerealiseerd, door het werken vanuit zelfstandige en onafhankelijke aanbieders te vervangen door gebieds-/wijkgericht werken door CJG teams (of sociale wijkteams) die zelf daadwerkelijk de benodigde hulp verlenen, of zo nodig gespecialiseerde hulp kunnen inzetten; de CJG teams worden gevormd/gevuld vanuit de bestaande aanbieders en als team werken zij vanuit het CJG IJmond.*
12. *De verwachting is dat door de onder 11. genoemde innovatie minimaal 10% minder kinderen in specialistische vormen van zorg terechtkomen (door middel van betere vroegsignalering, effectieve preventie, snellere inzet van lichte vormen van hulp); in 2014 zal dit alles op pilotbasis uitgevoerd worden en op basis van de opgedane ervaringen verder worden verbeterd; deze innovatie moet ook een kostenbesparing opleveren.” (2014)*

De twaalf actiepunten zijn relatief concreet en op zich goed te operationaliseren. Daarmee zijn bovengenoemde doelstellingen ook goed te evalueren.

2.4.2 Individuele voorzieningen en overgang van 2014 naar 2015

Het is volgens op grond van de bestudeerde documenten niet concreet te zeggen wanneer en in welke mate iemand recht heeft op individuele voorzieningen. Vanaf 1 januari 2015 wordt dat maatwerk per cliënt, maar de uitgangspunten in de lokale regelgeving moeten wel helder zijn. In de Verordening Jeugdhulp (hierna: Verordening Jeugdhulp 2014) is hier het volgende over opgenomen: *“Het college stelt bij nadere regeling regels vast met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening” (2014)*. Voor de regels over het persoonsgebonden budget (hierna: pgb) geldt iets soortgelijks. Daarover is in de Verordening het volgende bepaald: *“Het college bepaalt bij nadere regeling onder welke voorwaarden de persoon aan wie een pgb wordt verstrekt de jeugdhulp kan betrekken van een persoon die behoort tot het sociale netwerk.” (2014)* Dit vraagt dus nog om een uitwerking.

Uit het Regionaal Transitiearrangement Jeugdhulp IJmondgemeenten (hierna: RTA 2014), dat als bijlage bij het Beleidsplan 2014 is opgenomen, blijkt dat het een uitgangspunt is om in principe met de bestaande aanbieders door te werken in de periode 2015-2018. Dit geldt in ieder geval voor het kalenderjaar 2015 om continuïteit van zorg aan te bieden aan de cliënten die dat betreft.

2.4.3 Doelen in de coalitieakkoorden/-programma's

Naast de IJmondse kaders hebben we ook gekeken naar eventuele beleids- en operationele doelen in de coalitieakkoorden/-programma's van de gemeenten Beverwijk en Heemskerk.

Beverwijk

In het coalitieakkoord van Beverwijk zijn een drietal actiepunten inclusief toelichting benoemd:

- *“Sociale teams in de buurt waarborgen zorg op maat en dichtbij huis: Zorg wordt dicht bij mensen georganiseerd, waarbij sociale wijkteams als eerste aanspreekpunt functioneren. Een aanpak waarbij de hulpvragen per huishouden integraal bekeken worden is de leidraad en kwaliteit van de benodigde zorg is het uitgangspunt. Actieve en effectieve informatie over de hulpmogelijkheden is daarbij essentieel.*
- *Mantelzorgers en vrijwilligers worden actief ondersteund: Om de veranderingen in de zorg te laten slagen, is het belangrijk dat de gemeente een steunpunt is voor mantelzorgers en vrijwilligers. Zij zijn een onmisbare schakel in het circuit van hulpverleners en leveren zo een onmisbare bijdrage aan het*

sociale kapitaal van Beverwijk. Om eenzaamheid van ouderen te voorkomen, wordt bij het vrijwilligersbeleid actief ingezet op ouderenparticipatie.

- *Nieuwe zorgtaken worden uitgevoerd binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten: De door het Rijk beschikbaar gestelde middelen zijn het uitgangspunt voor de open eind financiering van zorg en welzijn. Om mensen de eigen regie over hun zorg te laten behouden, wordt het Persoons Gebonden Budget behouden binnen de wettelijke mogelijkheden."*

Ook in het programma jeugd uit de Beverwijkse begroting voor 2015 zijn doelstellingen opgenomen, te weten zes stuks. Een van de doelstellingen heeft rechtstreeks met de decentralisatie jeugdzorg te maken, namelijk: *"Meer preventie en eerdere jeugd- en opvoedhulp aan jeugdigen en hun gezinnen waarbij uitgegaan wordt van de eigen kracht van jongeren, ouders en hun sociale omgeving en integrale hulp op maat waarbij het motto; 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur centraal staat."*

Een andere doelstelling uit de programmabegroting is: *"Het bevorderen, beschermen en beveiligen van de lichamelijke, cognitieve, sociale en geestelijke gezondheid en ontwikkeling van de jeugd van 0-19 jaar."*

Om de programmadoelstelling uit de Beverwijkse begroting 2015 te bereiken moet de decentralisatie jeugdzorg geïmplementeerd worden, zo staat vermeld in de begroting zelf.

Heemskerk

Naast hetgeen als ambitie is benoemd, bevat het Heemskerkse coalitieprogramma geen concrete doelstellingen met betrekking tot de jeugdhulp.

In de programmabegroting 2015 van Heemskerk voor 2015 staan voor de komende jaren dezelfde zeven punten benoemd die ook in het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 benoemd zijn en waarmee de in te zetten beweging wordt aangegeven.⁵

2.4.4 Tussenconclusie norm 1.2

De geformuleerde ambities op het vlak van de jeugdzorg zijn door de gemeenten vertaald in beleids- en operationele doelen. Deze zijn relatief concreet en evalueerbaar. De doelen rondom zorgcontinuïteit en de positie van individuele cliënten zijn beperkt tot het voornemen om met bestaande aanbieders te blijven werken. Tevens moet in nadere regelgeving nog uitwerkt worden hoe straks in de praktijk bepaald wordt of en in welke mate burgers recht hebben op een individuele voorziening dan wel pgb.

2.5 Norm 1.3: uitvoering Jeugdwet

De derde norm uit het evalueerbaarheidsnormenkader met betrekking tot de jeugdhulp stelt dat er duidelijk afgesproken moet zijn wie voor de realisatie van welke operationele doelen is aangewezen c.q. wie de uitvoering doet en hoe de taakverdeling tussen de verschillende uitvoerders er uit ziet. Met name zijn er afspraken over de rol van de gemeente in relatie tot:

- het Centrum voor Jeugd en Gezin IJmond;
- sociale wijkteams;
- de jeugdzorgregio IJmond;
- GGD Kennemerland.

2.5.1 CJG IJmond als spil in de jeugdhulp

De IJmondgemeenten willen de jeugdhulp organiseren in één heldere, samenhangende ondersteunings-, zorg en veiligheidsstructuur, met een gezamenlijke voorkant en coördinatie van zorg. De gemeenten gaan werken met geïntegreerde gebied/wijkgerichte jeugdhulp vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin IJmond (CJG IJmond), het netwerk van samenwerkende organisaties dat de toegangspoort tot de jeugdzorg wordt.

⁵ Deze zeven punten staan genoemd in paragraaf 2.4.1.

Het CJG IJmond wordt zodoende (door)ontwikkeld. De laagdrempelige informatie en opvoed- en opgroei-ondersteuning van het CJG IJmond en basisvoorzieningen met accent op preventie worden versterkt. Ook willen de IJmondgemeenten de komende jaren de jeugdhulp innoveren, door over te gaan naar geïntegreerde gebieds/wijkgerichte vanuit het CJG IJmond via CJG coaches, die samen per wijk of gebied een 'CJG team' vormen. De CJG coaches bestaan uit generalisten vanuit verschillende zorgaanbieders en bieden ambulante zorg in de directe omgeving van jongeren en gezinnen. De coaches gaan uit van de kracht van ouders, opvoeders en jeugdigen en hun sociale omgeving. Zo nodig wordt specialistische hulp ingeschakeld. Volgens de Notitie Integrale Toegang sociaal domein Heemskerk van augustus 2014 maken de CJG coaches bij het inschakelen van gespecialiseerde jeugdhulp gebruik van een 'menukaart', die aangeeft welke typen jeugdhulp ze geheel zelfstandig mogen inschakelen en voor welke typen overeenstemming binnen het team van CJG coaches vereist of fiat van een gedragsdeskundige.

De CJG coaches worden volgens de beleidsplannen nauw verbonden aan de sociale teams.⁶ Ook komen er korte lijnen naar scholen en huis-/jeugdartsen. Zo kunnen artsen bij bepaalde meervoudige en/of complexe ondersteuningsvraag toeleiden naar CJG coaches. Om de financiële risico's die gepaard gaan met de mandatering aan de huisarts te beperken worden nadere afspraken gemaakt. De regio IJmond oriënteert zich samen met Zuid-Kennemerland op een systematiek die huisartsen en jeugdartsen moet stimuleren en faciliteren om te komen tot passende hulp en ondersteuning.

2.5.2 Intergemeentelijke samenwerking Jeugdhulp IJmond

Naast een heldere rol- en taakverdeling tussen gemeenten en zorgaanbieders is het ook van belang dat er duidelijke afspraken gemaakt zijn over intergemeentelijke samenwerking. Op het gebied van specialistische jeugdhulp werken de drie regio's IJmond, Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer namelijk samen. Het betreft jeugdbescherming, jeugdreclassering, specialistische jeugdzorg, pleegzorg, JeugdzorgPlus en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK), crisisdienst, -opname en -zorg. Deze vormen van jeugdhulp worden voor een periode van twee jaar gezamenlijk ingekocht.

In het Beleidsplan 2014 nemen de IJmondgemeenten zich voor onder andere afspraken te maken over de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de jeugdhulp en de wijze van financiering en aansturing van de jeugdhulp. Daarover schrijven zij: *"De te stellen eisen en te maken afspraken kunnen worden vastgelegd in een Gemeenschappelijke Regeling (GR) Jeugdhulp IJmond of een andere juridische regeling. Eind 2014 moet deze juridische structuur geregeld zijn."* In de bestudeerde stukken is nadere informatie hierover niet teruggevonden.

2.5.3 Tussenconclusie norm 1.3

Er is door de gemeenten hard gewerkt aan de inrichting van het nieuwe stelsel rondom de jeugdhulp, waar de CJG teams centraal in staan. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat in het najaar van 2014 nog nadere afspraken moeten worden gemaakt en dat werkprocessen nader moeten worden uitgewerkt. De juridische structuur van de jeugdhulp-samenwerking in IJmond is op het moment van schrijven van deze rapportage eveneens nog niet uitgekristalliseerd in de bestudeerde documenten.

2.6 Norm 1.4: SMT-indicatoren voor de doelen

Voor een goede evaluatie stelt de vierde norm dat het wenselijk is dat de gemeenten voor de benoemde operationele doelen specifieke, meetbare en tijdgebonden (SMT) indicatoren hebben benoemd op basis waarvan de mate kan worden bepaald waarin de doelen binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget worden gehaald.

In de diverse documenten (het Beleidsplan Jeugdhulp 2014, de Verweringsstrategie Specialistische Jeugdhulp 2015-2018 IJmondgemeenten en de beide programmabegrotingen) is aandacht voor monitoring, zij het veelal op hoofdlijnen. Zo wordt in de Verweringsstrategie Jeugdhulp benoemd dat voor monitoring zo mogelijk van bestaande systemen gebruik gemaakt wordt, in combinatie met

⁶ Zie voor een nadere analyse hiervan paragraaf 5.4.1.

indicatoren vanuit het Rijk. In de programmabegroting 2015 Beverwijk staat dat de inkoopafspraken met huidige jeugdhulpaanbieders goed gemonitord gaan worden.

Het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 benoemt concrete indicatoren op basis waarvan gemonitord gaat worden. Aangegeven wordt dat dit plaatsvindt op de onderdelen kwaliteit, kosten en cliënt/aanbieder.

Onderdelen	Indicatoren monitoring
Kwaliteit	• cliënttevredenheid over kwaliteit jeugdhulp (inhoud en proces)
	• effectiviteit aangeboden jeugdhulp
	• mate voldaan aan kwaliteitscriteria
	• verschuiving van zware/complexere zorg naar lichte(re) zorg
	• aantal klachten
Kosten	• kostenontwikkeling (lager, hoger)
	• gerealiseerde besparingen
Aanbieder	• aantal kenmerken aanbieder (soort instelling)
	• type jeugdhulp
	• omvang jeugdhulp (cliënten per aanbod)
	• duur/frequentie jeugdhulp
	• mate van recidive/draaideurcliënten
	• mate van innovatie
	• mate van afname AMHK meldingen
	• mate inzet eigen verantwoordelijkheid cliënt
	• stijging zelfredzaamheid
	• cliëntparticipatie

Tabel 3.4: Voorgenomen indicatoren uit het Beleidsplan Jeugdhulp 2014

Volgens de IJmondgemeenten is de af te leggen verantwoording zowel verticaal als horizontaal. De verticale verantwoording vindt jaarlijks plaats richting het Rijk. De horizontale verantwoording vindt plaats richting zowel de gemeenteraden als de cliënten/burgers. Van het Rijk zal een instrument voor de verticale verantwoording aan de gemeenten worden aangereikt. Voor de horizontale verantwoording moeten gemeenten zelf een adequaat monitoringsinstrument ontwikkelen waarbij gewerkt wordt met bovenstaande indicatoren.

In het RTA 2014 is vermeld dat in samenwerking met de aanbieders vanaf januari 2014 een monitor wordt opgezet. Aan de hand van een dergelijke monitor willen de gemeenten jaarlijks met de aanbieders in gesprek om de afspraken over budget en kwaliteit te evalueren en bij te stellen. Wanneer tussentijds bij een bepaalde aanbieder de grenzen van het eigen budget overschreden dreigen te worden, wordt van de aanbieder verwacht dat deze na overleg met de gemeenten, binnen CJG IJmond in gesprek gaat met de andere partners hoe dit opgevangen kan worden. In de bestudeerde stukken is geen nadere informatie aangetroffen over de termijn waarop deze monitor gereed is.

De gemeenten benadrukken in het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 dat het bij de verantwoording niet alleen gaat over de uitvoering van het beleid maar vooral ook over de resultaten van het beleid. In de Verwervingsstrategie Jeugdhulp 2014 is dit nader toegelicht: het gaat de gemeenten niet alleen om cijfertjes en papieren afrekening, maar meer nog om leervermogen dat gepaard gaat met verantwoording over kwaliteit van dienstverlening. Hoe de gemeenten dit willen gaan 'meten', blijkt niet uit de bestudeerde documenten.

Beverwijk

Noch in de Begroting 2015 Beverwijk, noch in andere bestudeerde documenten die specifiek van Beverwijk zijn, zijn indicatoren benoemd waarmee de uitvoering van de jeugdzorg vanaf 2015 gemonitord kan worden.

Heemskerk

In de Begroting 2015 Heemskerk is wel meer aandacht voor prestatie-indicatoren. Elk programmaonderdeel kent enkele van dergelijke indicatoren, die in de begroting uitgedrukt zijn in referentiewaarden en streefwaarden. In het hoofdstuk over het programmaonderdeel 'Gespecialiseerde jeugdhulp en passend onderwijs' zijn weliswaar indicatoren opgenomen, maar deze hebben geen betrekking op de gespecialiseerde jeugdhulp. De enige in de begroting opgenomen indicatoren die aan de transitie jeugdzorg gerelateerd kunnen worden, zijn de indicatoren die betrekking hebben op klachten over de dienstverlening. De gemeente Heemskerk verwacht dat dit aantal zal toenemen als gevolg van de decentralisaties en de daarmee gemoeide uitbreiding van taken van de gemeente. De indicatoren die in de begroting zijn opgenomen zijn dan ook: het aantal formeel geregistreerde klachten, het aantal gegrond verklaarde klachten en het percentage van de formele klachten die binnen de wettelijke termijn van zes weken zijn afgehandeld.

In de Heemskerkse Notitie 'Integrale Toegang sociaal domein' van augustus 2014 zijn evenmin prestatie-indicatoren met betrekking tot de jeugdzorg benoemd. Wel wordt melding gemaakt van het proces van monitoring. Zo wordt vermeld dat na inschakeling van gespecialiseerde jeugdhulp de CJG coaches de jeugdhulpcontroller informeren, die de budgetuitputting monitort. Ook krijgt de jeugdhulpcontroller informatie van de jeugdhulpaanbieders en kan hij zodoende aan de hand van beide informatiestromen volgen of de budgetuitputting verloopt binnen de ramingen, of dat bijsturing nodig is in overleg met de CJG coaches en aanbieders. Overigens werd uit de bestudeerde stukken niet duidelijk of de jeugdhulpcontroller in dienst is van de gemeente of van een aanbieder.

2.6.1 Tussenconclusie norm 1.4

Zoals uit bovenstaande blijkt, is er bij de gemeenten aandacht voor het belang van monitoring. Er is in IJmondverband een jeugdhulpcontroller aangesteld die de budgetuitputting monitort.⁷ Daarnaast is in het Beleidsplan een lijst met indicatoren opgenomen, als concrete aanzet voor het monitoren van de jeugdhulp-doelstellingen. De concrete uitwerking daarvan (zoals het gebruik van streefwaarden) is echter vooralsnog niet terug te vinden in de relevante documenten.

2.7 Norm 1.5: maatregelen beheersbaarheid financiële risico's jeugdhulp

De vijfde norm uit het voor dit onderzoek gehanteerde normenkader stelt dat de gemeente beleid heeft geformuleerd en/of afspraken heeft gemaakt over hoe omgegaan zal worden met financiële risico's als gevolg van bijvoorbeeld een onverwachte groei van het beroep dat op de specialistische jeugdzorg moet worden gedaan. Tevens stelt deze norm dat risicomatregelen zijn uitgewerkt.

2.7.1 Budgettaire kaders

Op diverse plaatsen in de bestudeerde stukken komt terug dat de uitvoering van de jeugdzorg binnen het vanuit het Rijk gegeven budget moet blijven. Voor de jeugdzorg zijn op basis van de Meicirculaire 2014 de volgende budgetten beschikbaar:

- Beverwijk: € 7.849.301
- Heemskerk: € 8.899.394

In de begroting van Heemskerk staat dit bedrag ook als zodanig opgenomen in de toelichting op het deelfonds sociaal domein, hoewel als saldooverschil tussen 2014 en 2015 een bedrag van € 8.899.192 is opgenomen. In de begroting van Beverwijk staat onder jeugdhulp-lasten echter een bedrag van

⁷ Zie voor meer informatie over de rol van controllers paragraaf 2.7.3.

€ 7.899.600 opgenomen. In de toelichting daarop staat dat de laten aansluiten op de integratie-uitkering sociaal domein, onderdeel jeugdhulp.

Los van het precieze financiële kader geldt dat in de begrotingen van beide gemeenten een tekst is opgenomen met de strekking dat als uitgangspunt geldt dat de uitgaven binnen de budgetten blijven. Daarbij heeft Beverwijk expliciet in zijn begroting aangegeven dat de decentralisatie-inkomsten en -uitgaven zodoende budgetneutraal zijn opgenomen in de meerjarenbegroting. Wel voorziet Beverwijk voor 2015 een eenmalig overschot van € 100.000. Volgens de toelichting hierop in de Berap II 2014 heeft dit te maken met een overschot op het product 13084 Jeugd en jongerenwerk binnen het budget jeugd in 2013.

2.7.2 Risicomanagement

De decentralisaties gaan gepaard met diverse risico's, niet alleen uit financieel oogpunt, maar bijvoorbeeld ook uit oogpunt van continuïteit van zorg. In het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 is daar aandacht voor. In een paragraaf over risico's worden de volgende zes risico's en beheersmaatregelen (hieronder samengevat) genoemd.

Risico	Beheersmaatregel
a. De door het Rijk op voorhand ingeboekte bezuiniging van 15% op de jeugdzorg (verspreid over 3 jaar, met 7% voor het jaar 2015).	Hierop anticiperen in de begroting 2015 bij duidelijkheid hierover in de Meicirculaire 2014.
b. Het door het Rijk opgelegde transitiearrangement voor de zogenoemde zittende cliënten uit 2014 die hun recht op zorg in 2015 bij dezelfde aanbieder behouden.	Vanwege het vereiste van continuïteit voor 2015, ligt ongeveer 40% van het budget voor 2015 al vast. De te behalen bezuiniging voor dat jaar moet dus uit de resterende 60% van het budget worden gerealiseerd.
d. Een mogelijke boeggolf aan cliënten door het actief gebieds-/wijkgericht werken van de CJG teams op het gebied van de jeugdhulp, waarbij vroegsignalering in het begin tot meer casuïstiek kan leiden.	Deze boeggolf moet uit de middelen voor 2015 en mogelijk ook nog 2016 worden gedekt, hetgeen een financieel risico met zich mee kan brengen. Dit zal als zodanig voor die jaren in de begroting moeten worden opgenomen.
e. Te trage of uitblijvende transformatie/innovatie.	Voor aanbieders van jeugdhulp ligt er een uitdaging om haar beroepskrachten zodanig mee te nemen in het proces van transformatie en innovatie dat eventuele ontslagen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Daarnaast geldt voor gemeenten dat bij verandering van aanbieder op basis van haar inkoopbeleid, in ieder geval wordt geprobeerd personeel van de ene aanbieder over te laten stappen naar de andere aanbieder. Van aanbieders wordt daarbij de nodige medewerking en flexibiliteit verwacht.
f. Frictiekosten.	Door van de transformatie een geleidelijk proces te maken en zoveel mogelijk aan te sluiten bij wat er al is kunnen de risico's zoveel mogelijk worden beperkt.

Tabel 3.5: Overzicht risico's en beheersmaatregelen uit Beleidsplan Jeugdhulp 2014

De betreffende paragraaf uit het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 noemt tevens het voorstel om de inkoop van de jeugd GGZ nog drie jaar bij de zorgverzekeraars te beleggen. Dit voornemen is inmiddels losgelaten. Overigens wordt als beheersmaatregel voor het onder d. genoemde risico voorgesteld om extra middelen te begroten voor een mogelijke boeggolf aan cliënten. Wellicht dat dit ingebed is in de reserves die beide gemeenten hebben gevormd voor de 3D's in het algemeen.⁸ Een reserve die expliciet gereserveerd is voor

⁸ Zie voor meer informatie hierover verderop in deze paragraaf (3.7.6).

een mogelijke boegwolf aan cliënten is in ieder geval niet terug te zien in de begrotingen van beide gemeenten.

Als het gaat om risico's bevat het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 ook nog een passage met de titel 'Risicoanalyse':

"In 2014 wordt al gestart met een uitprobeerjaar voor het wijk/gebiedsgerichte werken, zodat in de praktijk geleerd kan worden hoe daaraan het beste vorm gegeven kan worden. Bij alle veranderingen wordt zorgvuldig gemonitord hoe die uitpakken en waar bijgestuurd moet worden, in samenspraak met de betrokkenen en ook met cliënten. Het netwerk van betrokkenen is stevig georganiseerd, onder andere met een breed samengestelde Stuurgroep Zorg voor Jeugd en een Platform Zorg voor Jeugd. Al deze elementen bij elkaar zorgen er voor dat de vele onzekerheden en risico's die de transitie jeugdzorg met zich meebrengt beheersbaar zijn." (2014)

De Wmo-raden van de IJmondgemeenten gaven hierop kritiek in hun advies van 16 januari 2014 over het Beleidsplan Jeugdhulp 2014. De Wmo-raden stellen dat de gemeenten zich waar mogelijk beperken tot het voeren van regie en het ontwikkelen van beleid en dat dit de gemeenten afhankelijk maakt van adequate uitvoering door de maatschappelijke organisaties. Vervolgens stellen de Wmo-raden dat in de risicoparagraaf niet wordt gerept wordt van *"de enorme cumulatie van organisatorische en budgettaire veranderingen in zo'n kort tijdsbestek: bezuiniging, samenwerking tussen gemeenten, decentralisatie, transitie, kanteling, nieuwe samenwerkingsvormen, overdracht van verantwoordelijkheden en herplaatsing van personen, verantwoordelijkheid voor jongeren boven 18 jaar, IT, etc." (2014)*

In de bestudeerde documenten is geen reactie van de colleges van Beverwijk en Heemskerk op de brief van de Wmo-raden aangetroffen. Wel zijn er op IJmondiaal niveau diverse maatregelen getroffen om risico's ter beheersing dan wel matiging van mogelijke risico's.

2.7.3 Concerncontrollers

In antwoord op vragen van de gemeenteraden van de IJmondse gemeenten hebben de portefeuillehouders jeugd en AWBZ van deze gemeenten in een brief d.d. 17 januari 2014 laten weten dat aan iedere decentralisatie een concerncontroller verbonden is.

2.7.4 Solidariteitsafspraken

In het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 hebben de IJmondgemeenten het voornemen geuit om voor 2015 afspraken met elkaar te maken voor het opvangen van fluctuaties in de kosten van jeugdhulp. Daarbij is concreet voorgenomen om het solidariteitsprincipe te hanteren bij de financiering van JeugdzorgPlus. Dit is gedaan om te voorkomen dat een gemeente in een bepaald jaar te maken krijgt met grote budgetoverschrijdingen door het hebben van een onverwacht groot aantal cliënten in de JeugdzorgPlus. Bij deze vorm van jeugdhulp moet voor iedere benodigde plaats op jaarbasis rekening worden gehouden met circa € 140.000. In het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 is aangegeven dat hier nog nadere schriftelijke afspraken over gemaakt zullen worden. Of de gemeenten dit inmiddels ook in nadere afspraken hebben geborgd, is ons binnen de scope van dit onderzoek niet duidelijk geworden.

2.7.5 Risico's van budgetoverschrijdingen en zelfbediening

In de Verwervingsstrategie Jeugdhulp 2014 is door de gemeenten aangegeven dat nieuwe vormen van inrichting en bekostigingsprikkel belangrijke instrumenten zijn om vorm te geven aan vernieuwing, handhaving van kwaliteit en realisatie van taakstellingen. Tegelijkertijd geven de gemeenten in dit document meer blijk van risicobewustzijn dan in het Beleidsplan Jeugdhulp 2014. De gemeenten geven namelijk aan dat de nieuwe inrichtingsvormen en bekostigingsprikkel in de eerste jaren nog onvoldoende stevig zijn om het risico op budgetoverschrijdingen afdoende te beperken. Volgens hen betekent dit niet alleen een financieel risico, maar ook gevaar van continuïteit van zorg en ondersteuning. *"Begrenzing van kosten (budget) per aanbieder is daarom noodzakelijk in de beginfase. Daarbij moeten mogelijke nadelen voor maatwerk en innovatie in het oog worden gehouden. Vragen die daarbij een rol spelen zijn onder andere omgang met toegang tot en schaarste van ondersteuningsvormen (wachlijstproblematiek), beschikbare budgetten en kosten." (2014)* Kortom, naast het risico op onvoldoende budget voor de per 1

januari 2015 gedecentraliseerde taken, worden ook door de gemeenten ook andere risico's, zoals wachtlijsten en onvoldoende ruimte voor maatwerk, genoemd. Hoe de gemeenten uitvoering gaan geven aan het begrenzen van kosten per aanbieder is uit de bestudeerde documenten niet duidelijk geworden.

De gemeenten hebben er voor gekozen dat de professionals bepalen wie er toegang krijgen tot de dure tweedelijns zorg. Deze professionals werken niet voor de gemeente, maar vooral voor de zorgaanbieders die er een financieel belang bij hebben dat er voldoende zorgtrajecten worden afgenomen. Hierdoor ontstaat het gevaar dat zij minder kritisch op de noodzaak van de dure trajecten zullen zijn. Bij andere gemeenten wordt hier ook wel gesproken van het 'wij van WC-eend adviseren WC-eend'-effect. Wij noemen dit het risico van zelfbediening. In de gemeente Beverwijk wordt dit probleem onderkend, maar wordt er nog geen oplossing voor geboden. In de risico-analyses van de gemeente Heemskerk wordt het probleem nog niet zo expliciet onderkend. Hooguit worden de gevolgen - meer dan verwacht beroep op de dure trajecten - als een risico gezien waarvoor net als in Beverwijk een risicoreserve wordt voorgesteld.

2.7.6 Risico's en beheersmaatregelen in de documenten van Beverwijk en Heemskerk zelf

Onderstaande kaders bevatten een toelichting op hetgeen in de stukken van Beverwijk en Heemskerk zelf opgemerkt wordt in het kader van risicomanagement.

Beverwijk

In Beverwijk maakt risicomanagement nog geen integraal onderdeel uit van het beleid. In de begroting 2015 van Beverwijk is opgenomen dat momenteel wel risicomanagement plaatsvindt op deelgebieden: "In 2014 is gestart met het schrijven van een eerste kadernota Risicomanagement en weerstandsvermogen. In de nota wordt het beleid ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen vastgelegd. De wijze waarop risico's binnen de gemeente worden geïdentificeerd, beoordeeld en beheerst is eerst onderwerp van gesprek met ambtelijk betrokkenen. De nota wordt in 2015 aan de raad ter goedkeuring voorgelegd."

Wel worden in de Beverwijkse begroting voor jeugd enkele risico's benoemd:

- *"Omvang doelgroep, vooral de voorziening jeugdzorg plus, baart hierbij zorgen. Kosten voor deze voorziening bedragen per hulpbehoevende, afhankelijk van het aantal verblijfdagen, al gauw €100.000 per jaar.*
- *Algemeen risico is het brede spectrum waarin regionaal en bovenregionaal contracten zijn afgesloten.*
- *De IJmondgemeenten hebben voor het beleidskader jeugdhulp gekozen voor het principe 'de professional bepaalt'.*
- *Woonplaatsbeginsel."*

Deze risico's worden niet nader toegelicht en evenmin worden beheersmaatregelen genoemd.

Wel is in de Berap II 2014 van de gemeente Beverwijk een besluit van de raad aangehaald waarin het college verzocht is om een bedrag van € 958.335 in een nieuw te vormen reserve 'Decentralisaties' te storten. Dit vanwege de onzekerheden die de drie decentralisaties in het sociale domein met zich mee brengen. Tevens is het college verzocht om via analyse de risico's bij de drie decentralisaties in het sociale domein te kwantificeren.

Heemskerk

In de begroting van Heemskerk zijn onder het thema 'Gespecialiseerde jeugdhulp en passend onderwijs' twee risico's opgenomen met betrekking tot de decentralisatie jeugdhulp:

Risico	Kwantificering	Beheersmaatregel
Als gevolg van toenemende vraag kunnen er wachtlijsten voor eerste- en tweedelijns jeugdhulp ontstaan.	Categorie: - Financieel: € 0 - Imago	Monitoren van vraag en efficiënt ketenbeheer.
Onduidelijkheid over aantal klanten en de benodigde middelen voor jeugdhulp.	Categorie: - Financieel: € 500.000 - € 1 miljoen - Imago	Monitoring van het aantal maatwerkvoorzieningen en de inzet van middelen.

Tabel 3.6: Risico-overzicht jeugdhulp inclusief beheersmaatregelen begroting Heemskerk 2015

Overigens bevat de begroting 2015 van Heemskerk ook een top tien risico's. Deze top tien heeft betrekking op de belangrijkste risico's voor de gemeente in het algemeen. Volgens de gemeenten zijn de daarbij behorende kernwoorden: flexibiliteit, voldoende handelingsvrijheid en vertrouwen. Vijf van de tien risico's hebben betrekking op de decentralisaties, waarvan een op de decentralisatie jeugdzorg. Dit laatstgenoemde risico betreft onduidelijkheid over het aantal jeugdzorgcliënten en de benodigde jeugdzorgmiddelen (waarmee de tweede van bovengenoemde twee jeugdzorghulp-risico's terugkomt in de top tien). De kans op verwezenlijking van dit risico wordt ingeschat op 50% (d.w.z. één keer per twee tot vijf jaar), waarbij volgens de gemeente het maximale financiële risico € 1 miljoen is. Tevens is de invloed geschat op 2,93%, waarmee het relatieve aandeel van het betreffende risico ten opzichte van het totaal van de risico's bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit wordt weergegeven. In de paragraaf over de top tien risico's worden geen aparte beheersmaatregelen genoemd. Gezien de risico's die samenhangen met de decentralisaties is door de gemeente Heemskerk een bedrag van € 1 miljoen opgenomen om verwezenlijking van deze risico's op te vangen.⁹

Naast het creëren van een reserve voor de drie decentralisaties, is in het coalitieprogramma van Heemskerk opgenomen dat voor het opvangen van de gevolgen van de decentralisaties op het terrein van de Wmo- en de jeugdzorg een bestemmingsreserve wordt gecreëerd, zodat eventuele overschotten in de gelden die van het Rijk over komen in opvolgende jaren kunnen worden benut.

Naast de risico-inventarisatie met betrekking tot de jeugdhulp en de top tien gemeentelijke risico's, bevat de begroting van Heemskerk ook een volledig hoofdstuk over risicomangement bij de decentralisaties in het algemeen, waarin risico's voor alle drie de decentralisaties inclusief beheersmaatregelen genoemd zijn. In de begroting is aangegeven dat het voor het bestuur en de ambtelijke organisatie van belang is goed inzicht te hebben in de aard, de omvang en de ontwikkeling van de risico's en de effectiviteit van de beheersmaatregelen. Daarom zijn de bekende risico's verwerkt in het gemeentelijke brede risicomangement informatiesysteem (Naris) en worden ze in dit systeem ook onderhouden. Vanuit dit systeem kunnen tevens rapportages gemaakt worden die kunnen dienen als leidraad bij voortgangsgesprekken in de ambtelijke organisatie, zo staat in de begroting.

2.7.7 Tussenconclusie norm 1.5

Het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 bevat een lijst van risico's en beheersmaatregelen. Dit is pas echt uitgewerkt in de Verwervingsstrategie Jeugdhulp 2014, die later in 2014 is opgesteld. Als beheersmaatregelen zijn onder meer concerncontrollers betrokken bij de decentralisaties en zijn solidariteitsafspraken gemaakt. Budgetlimitering is nog onvoldoende uitgewerkt in de documenten. Het risico van zelfbediening¹⁰ is echter iets waar de gemeenten goed op zullen moeten monitoren en vraagstukken van budgetlimitering en -verantwoordelijkheid zijn momenteel nog onvoldoende uitgewerkt in de documenten.

Beide gemeenten reserveren circa € 1 miljoen als buffer voor de decentralisaties. In de programmabegroting 2015 van Heemskerk zijn de risico's, kwantificering en beheersmaatregelen duidelijk vermeld. Daarnaast geeft Heemskerk met het hoofdstuk over risicomangement bij de decentralisaties

⁹ Meer hierover in paragraaf 5.6 van deze rapportage.

¹⁰ Zie paragraaf 2.7.5 voor een toelichting hierop.

blijk van het bewustzijn van de risico's die aan de decentralisaties kleven, zonder op hoofdlijnen te blijven. In de Begroting 2015 van Beverwijk wordt hier slechts beknopt aandacht aan gegeven.

2.8 Norm 1.6: rapportage aan raad

Voor een goede evalueerbaarheid is het wenselijk dat tussen raad en college afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de uitvoering van het jeugdzorgbeleid.

In de IJmondse documenten is geen informatie gevonden over specifieke afspraken inzake evaluatie-momenten en rapportering door de colleges aan de raden over de decentralisatie jeugdzorg. Informatie hierover is wel te vinden in de lokale documenten.

Beverwijk

Uit de programmabegroting 2015 Beverwijk blijkt dat de gemeente bezig is met een verdere ontwikkeling van het projectbeheer en dat dit onder meer beter afgestemd wordt op de informatiebehoefte. In de meest recente versie van het Projectenboek (mei 2014) is geen 'project' sociaal domein of een project drie decentralisaties opgenomen.

In hoeverre de decentralisaties als een project of als losse projecten worden gezien en daardoor mogelijk in een speciaal rapportageregime komen te vallen, is ons op basis van het documentenonderzoek niet duidelijk geworden.

Heemskerk

In de begroting 2015 van Heemskerk is aangegeven dat de gemeenteraad middels de reguliere P&C-cyclus op de hoogte wordt gehouden over de ontwikkelingen ten aanzien van de top tien risico's en de risicobeheersing. Afspraken over rapportages en verantwoording naar de gemeenteraad over de uitvoering van de decentralisaties zijn in de bestudeerde documenten niet teruggevonden. Op basis daarvan nemen wij daarom aan dat de raad via de reguliere planning & control-cyclus op de hoogte wordt gehouden.

2.8.1 Tussenconclusie norm 1.6

Aangezien uit de documenten niet anders is gebleken, gaan wij ervan uit dat de gemeenteraad van Beverwijk via de reguliere planning & control-cyclus op de hoogte wordt gehouden over de uitvoering van de jeugdhulptaken. Dit geldt - naar wij aannemen - ook voor de raad van Heemskerk. Aangezien de indicatoren die in de programmabegrotingen bij de beide gemeenten zich niet of slechts zeer beperkt richten op de jeugdzorg, bestaat het gevaar dat de informatievoorziening gedurende 2015 en verder enkel dan wel voornamelijk de financiële kant van het beleid zal belichten.

Het ontbreken van afspraken over vorm en frequentie van de terugkoppeling van de colleges aan de raden neemt overigens niet weg dat de raden altijd tussentijds nadere informatie kunnen vragen over de uitvoering van de gedecentraliseerde taken.

2.9 Norm 1.7: nulmeting jeugdhulp

Om te kunnen monitoren is inzicht in de 'nul-situatie' noodzakelijk. Daarbij is in ieder geval gewenst dat er zicht is op de vertreksituatie met betrekking tot de omvang en samenstelling van de doelgroepen van het jeugdzorgbeleid, de omvang en samenstelling van het gebruik van de bestaande jeugdzorg instrumenten en de huidige stand van de onderscheiden te monitoren SMT-indicatoren. Hier heeft de zevende norm betrekking op.

2.9.1 Startfoto IJmondgemeenten

De IJmondgemeenten hebben in het Beleidsplan 2014 een zogenaamde 'startfoto' opgenomen. Volgens de Kadernotitie Jeugdhulp 2013 moet deze startfoto kwalitatief en kwantitatief de huidige zorg voor jeugd en de raakvlakken met (passend) onderwijs, en veiligheid beschrijven. Daarbij moet de aandacht vooral uitgaan naar punten uit streefbeeld die verbeterd moeten worden gezien het streefbeeld en naar punten waarop de gemeenten (in de beginfase) willen gaan sturen, aldus de Kadernotitie 2013.

Wanneer naar de startfoto gekeken wordt in het licht van de beschrijving uit de Kadernotitie 2013, dan valt op dat de startfoto daar niet (volledig) aan voldoet. De startfoto bevat per IJmondgemeente gegevens over aantallen cliënten en de kosten per soort zorg. Het betreft cijfers van 2011-2012. Een nulmeting ten aanzien van andersoortige indicatoren, zoals bijvoorbeeld de cliënttevredenheid, de duur/frequentie van jeugdhulp en de mate van inzet van eigen verantwoordelijkheid van de cliënt (indicatoren die in het Beleidsplan genoemd worden als onderwerpen waarop gemonitord gaat worden), heeft - voor zover uit de bestudeerde stukken blijkt - niet plaatsgevonden.

2.9.2 Tussenconclusie norm 1.7

De startfoto die door de IJmondgemeenten in het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 is opgenomen bevat onvoldoende aanknopingspunten om te monitoren op de onderwerpen die eveneens in het Beleidsplan zijn benoemd en voldoet tevens niet aan de kaders betreffende de startfoto die in de Kadernotitie Jeugdhulp 2013 zijn genoemd.

3. Wmo 2015

3.1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zal de AWBZ ingrijpend worden hervormd. De functie extramurale begeleiding gaat per 1 januari 2015 over van de AWBZ naar de Wmo. Begeleiding in de AWBZ is bedoeld om de zelfredzaamheid van personen te bevorderen, te behouden of te compenseren zodat een verblijf in een instelling zo lang mogelijk wordt uitgesteld waarbij verwaarlozing wordt voorkomen¹¹. De Eerste Kamer heeft op 8 juli 2014 de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aangenomen. Het AWBZ-onderdeel 'persoonlijke verzorging' wordt ondergebracht in de Zorgverzekeringswet, dit in tegenstelling tot eerdere plannen waarbij werd beoogd om persoonlijke verzorging onder te brengen in de Wmo.

Dit hoofdstuk beschrijft de mate waarin de vast te stellen of vastgestelde beleidstukken/verordeningen rondom de decentralisatie van de AWBZ voldoende evalueerbaar zijn en of is systematische monitoring zodanig georganiseerd is dat optimaal kan worden geleerd van de resultaten en tijdig kan worden bijgestuurd.

3.2 Relevante beleidskaders Wmo 2015

De raden hebben de volgende documenten vastgesteld, die kaders bieden aan de colleges voor een goede uitvoering van de Wmo 2015 en de decentralisatie van de AWBZ-taken:

Beleidskaders Wmo Beverwijk en Heemskerk gezamenlijk	Datum behandeling in raad	Afgekorte naam
Coalitieakkoord 2014-2018 Beverwijk 'Vertrouwen in mensen met de blik op de toekomst'	24-04-2014 (Bvw)	Coalitieakkoord Beverwijk
Kadernota Van Zorg naar Participatie (versie 1.0 van 18 april 2012)	19-06-2012 (Bvw) en 13-06-2012 (Hmk)	Kadernota Wmo 2012
Regionaal beleidskader decentralisaties Awbz (versie 26-11-2013)	06-02-2014 (vaststelling Bvw) en 30-01-2014 (vaststelling Hmk)	Beleidsplan Wmo 2014
Verwervingsstrategie Maatwerkvoorzieningen Wmo 2015, bijlage bij de collegebrief over verwervingsstrategieën d.d. 19-03-2014	10-04-2014 (in raadscommissie Bvw)	Verwervingsstrategie Wmo 2014
Verordening Maatschappelijke ondersteuning	02-10-2014 (vaststelling Bvw) en 23-09-2014 (vaststelling Hmk)	Verordening Wmo 2014

Tabel 4.1: Overzicht beleidskaders decentralisatie AWBZ IJmondgemeenten

Naast bovenstaande beleidskaders kennen de afzonderlijke gemeenten ook documenten waarin de raden kaders stellen aan de uitvoering van de decentralisatie AWBZ. Voor de gemeenten Beverwijk zijn dit volgende documenten:

¹¹ Voorbeelden van activiteiten die nu vanuit de begeleiding worden geboden zijn: woonbegeleiding, dagbesteding voor verstandelijk beperkten, begeleiding bij rehabilitatietrajecten verslaafden, logeerhuizen en activerende psychiatrische thuiszorg.

Beleidskaders Wmo Beverwijk specifiek	Datum behandeling in raad	Afgekorte naam
Plan van Aanpak Sociale Teams Beverwijk (bij collegebrief d.d. 25-03-2014)	24-04-2014 (collegebrief Bvw)	PvA Sociale Teams 2014 Beverwijk
Aanbiedingsbrief inzake inventarisatie Beschermd Wonen (d.d. 20 mei 2014)	02-10-2014 (Bvw)	Aanbiedingsbrief Decentralisatie Beschermd Wonen
Rapportage 'Decentralisatie Beschermd Wonen Regio Zuid Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer, inventarisatie met het oog op de overheveling van het AWBZ-aanbod Beschermd Wonen naar de Wmo' (versie april 2014)	02-10-2014 (Bvw)	Rapportage Decentralisatie Beschermd Wonen
Concept begroting 2015 en meerjarenbegroting 2015-2019	06-11-2014 (Bvw)	Begroting 2015

Tabel 4.2: Overzicht beleidskaders decentralisatie AWBZ specifiek voor Beverwijk

Voor de gemeente Heemskerk zijn de volgende documenten relevant:

Beleidskaders Wmo Heemskerk specifiek	Datum behandeling in raad	Afgekorte naam
Plan van Aanpak Toegang tot ondersteuning sociaal domein Heemskerk	16-06-2014 (raadscommissie Hmk)	PvA Toegang 2014 Heemskerk
Plan van Aanpak Welzijn nieuwe stijl Heemskerk	25-09-2014 (Hmk)	PvA Welzijn 2014 Heemskerk
Rapportage 'Decentralisatie Beschermd Wonen Regio Zuid Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer, inventarisatie met het oog op de overheveling van het AWBZ-aanbod Beschermd Wonen naar de Wmo' (versie april 2014)	02-10-2014 (Bvw)	Rapportage Decentralisatie Beschermd Wonen
Aanbiedingsbrief inzake inventarisatie Beschermd Wonen (d.d. 20 mei 2014)	02-10-2014 (Bvw)	Aanbiedingsbrief Decentralisatie Beschermd Wonen
Concept begroting 2015 en meerjarenbegroting 2015-2019	29-10-2014 (Hmk)	Begroting 2015

Tabel 4.3: Overzicht beleidskaders decentralisatie AWBZ specifiek voor Heemskerk

3.3 Norm 2.1: benoeming ambities Wmo 2015

De eerste norm uit het evalueerbaarheidsnormenkader met betrekking tot de uitvoering van de Wmo 2015 stelt dat de gemeente in het coalitieakkoord/-programma, de programmabegroting en/of in het Wmo-beleid ambities heeft benoemd ten aanzien van het laten deelnemen van kwetsbare groepen aan de samenleving en het zo lang mogelijk zelfstandig laten leven en functioneren van inwoners in deze kwetsbare groepen.

3.3.1 Ambities in gemeenschappelijke beleidskaders IJmondgemeenten

In het voorjaar van 2012 is de Kadernota 'Van Zorg naar Participatie' (hierna: Kadernota Wmo 2012) door de IJmondse gemeenteraden vastgesteld. Dit document bevat de missie van de IJmondgemeenten als het gaat om de decentralisatie van extramurale begeleiding. Deze missie luidt als volgt:

"De IJmondgemeenten compenseren inwoners, indien nodig, om ervoor te zorgen dat zij zoveel als mogelijk zelfstandig en zo dicht mogelijk bij huis, sociale verbanden aan kunnen gaan. Hiermee zorgen de IJmondgemeenten ervoor dat de zelfredzaamheid van inwoners ondersteund wordt, dat inwoners

zelfstandig kunnen wonen en dat er structuur is of wordt aangebracht in de dag, kortom; de IJmondgemeenten zorgen dat inwoners kunnen participeren in de samenleving.” (2012)

In november 2013 is het 'Regionaal beleidskader decentralisatie Awbz' (hierna: Beleidsplan Wmo 2014) opgesteld door de gemeenten in IJmond en Zuid-Kennemerland¹². Begin 2014 is het beleidsplan door de raden vastgesteld. Voorafgaand aan dit Beleidsplan hebben alle negen gemeenten in colleges en/of gemeenteraden in Zuid-Kennemerland en IJmond uitgangspunten over de decentralisatie AWBZ vastgesteld. Hieruit is een gemeenschappelijke rode draad te halen. Deze rode draad is dat de gemeenten bij de inrichting van het nieuwe systeem van maatschappelijke ondersteuning de volgende uitgangspunten hanteren:

- *"Ondersteuning dichtbij de burger organiseren; de burger is het vertrekpunt, niet het (bestaande) aanbod; uitgaan van de eigen kracht en mogelijkheden van burgers.*
- *Door het opdrachtgeverschap efficiënt vorm te geven, blijven we binnen het beschikbare budget; meer vertrouwen, minder bureaucratie.*
- *Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod.” (2013)*

In het Beleidsplan Wmo 2014 wordt nader ingegaan op deze uitgangspunten en komen zaken als de rol van de gemeenten, opdrachtgeverschap, de kanteling en transformatie van het ondersteuningsaanbod en financiën aan de orde. De vier IJmondgemeenten hebben een aanvullend beleidskader opgenomen in het Beleidsplan Wmo 2014. Daarin wordt met name ingegaan op de mate waarin de IJmondgemeenten de lokale verantwoordelijkheid voor de toegang en het aanbod van algemene voorzieningen gezamenlijk willen invullen.

Beverwijk

In het Plan van Aanpak Sociale Teams Beverwijk van maart 2014 (hierna: PVA Sociale Teams 2014 Beverwijk), een bijlage bij de Beverwijkse collegebrief van 25 maart 2014, staat beschreven dat het doel is: *“om de bewoners zelf grip te laten krijgen op hun leven en niet (onnodig) afhankelijk te maken of te (laten) blijven van de inzet van een professional.” (2014)*

Dit sluit aan bij het de zelfredzaamheid en het eigen kracht-principe, zoals die genoemd worden in de Kadernota Wmo 2012 en het Beleidsplan Wmo 2014.

Heemskerk

In het Plan van Aanpak Welzijn nieuwe stijl Heemskerk, opgesteld in augustus 2014, wordt een hoofddoel genoemd:

"Bevorderen van de zelfredzaamheid en de deelname aan het maatschappelijk verkeer van Heemskerkse burgers - in het bijzonder kwetsbare burgers - door de inzet van algemeen toegankelijke welzijnsvoorzieningen.” (2014)

Deze ambitie sluit aan op de IJmondse ambitie zoals die genoemd is in de Kadernota Wmo 2012.

3.3.2 Ambities in coalitieakkoord en -programma

We hebben eveneens bekeken in hoeverre in de coalitieakkoorden/-programma's van Beverwijk en Heemskerk speerpunten zijn benoemd ten aanzien van de Wmo 2015 en in hoeverre de in de Kadernota Wmo 2012 beschreven missie en de in het Beleidsplan Wmo 2014 genoemde uitgangspunten daarin terugkomen.

¹² De IJmondgemeenten zijn, zoals voornoemd, de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. De Zuid-Kennemerland-gemeenten zijn de gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede & Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort.

Beverwijk

Het coalitieakkoord van Beverwijk bevat de volgende ambitie ten aanzien van de decentralisatie maatschappelijke ondersteuning:

"De gemeente draagt er zorg voor dat niemand tussen wal en schip valt. Zorg wordt dicht bij mensen georganiseerd, waarbij sociale wijkteams als eerste aanspreekpunt functioneren. Een aanpak waarbij de hulpvragen per huishouden integraal bekeken worden is de leidraad en kwaliteit van de benodigde zorg is het uitgangspunt. Een aanpak waarbij de hulpvragen per huishouden integraal bekeken worden is de leidraad en kwaliteit van de benodigde zorg is het uitgangspunt. (...) Om de veranderingen in de zorg te laten slagen, is het belangrijk dat de gemeente een steunpunt is voor mantelzorgers en vrijwilligers." (2014)

Heemskerk

In het coalitieprogramma 2014-2018 van de gemeente Heemskerk is ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning de volgende ambitie benoemd:

"Het voorzieningenniveau voor langdurig zieken, gehandicapten, ouderen en andere mensen met een hulpvraag in het kader van de decentralisaties binnen de budgettaire mogelijkheden op peil gehouden en toegankelijk blijft voor degenen die de zorg daadwerkelijk nodig hebben. Daartoe wordt gestreefd naar een efficiënte organisatie van het proces van toekenning door het Wmo-loket. Uitgangspunten zijn het individu, de vraag en de beschikbare middelen." (2014)

Naast deze ambitie kent de coalitie van Heemskerk ook ambities op het terrein van preventie en mantelzorg. Omdat deze ook relevant zijn voor het jeugdzorg-domein worden deze ambities nader toegelicht in paragraaf 5.2 in het hoofdstuk over samenhang tussen de drie decentralisaties.

Hieruit blijkt dat beide gemeentelijke coalities speerpunten hebben benoemd ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning.

3.3.3 Ambities in de programmabegrotingen 2015 van beide gemeenten

Deze paragraaf gaat in op de ambities die in de begrotingen van beide gemeenten zijn opgenomen ten aanzien van het Wmo-beleid en in hoeverre de in de Kadernota Wmo 2012 beschreven missie daarin terugkomt.

Beverwijk

In de Beverwijkse programmabegroting voor 2015 is een apart programma opgenomen voor maatschappelijke ondersteuning. De doelstelling die daaraan gekoppeld is luidt:

Invulling geven aan de Wmo 2015. "Doel van de Wmo is dat mensen met beperkingen zoveel mogelijk kunnen meedoen aan de maatschappij en zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen."

De begroting van Beverwijk bevat tevens een programma genaamd 'Maatschappelijke ondersteuning individuele voorzieningen'. De programmadoelstelling die daarin opgenomen is luidt:

"Inwoners van Beverwijk in staat te stellen zo lang als mogelijk thuis te wonen en te participeren in onze samenleving."

Heemskerk

In het programmaonderdeel 'Individuele maatschappelijke ondersteuning' van de Heemskerkse begroting 2015 wordt blij gegeven van de volgende ambitie ten aanzien van individuele maatschappelijke ondersteuning:

"Mensen kunnen zo lang mogelijk zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer door de inzet van maatwerkvoorzieningen."

De in de Kadernota Wmo 2012 genoemde IJmondse missie ten aanzien van de Wmo-decentralisatie is terug te herkennen in beide doelstellingen.

3.3.4 Tussenconclusie norm 2.1

De Kadernota Wmo 2012 bevat een duidelijke ambitie voor de uitvoering van de Wmo. In diverse lokale documenten (plannen van aanpak, het coalitieakkoord en -programma en de begrotingen 2015) bevatten eveneens ambities.

3.4 Norm 2.2: vertaling van ambities naar beleids- en operationele doelen

De tweede evalueerbaarheidsnorm stelt dat de ambities rondom de Wmo 2015 zijn vertaald in beleids- en operationele doelen met betrekking tot minimaal:

- wie vallen onder de kwetsbare groepen waarop het beleid zich richt;
- welke inspanningen de gemeente wenst te leveren om deze kwetsbare groepen zoveel mogelijk actief en betrokken te houden bij de samenleving;
- wanneer en in welke mate iemand recht heeft op individuele voorzieningen;
- de omgang met verschillen die ontstaan voor individuele klanten door de overgang van het regime van de oude Wmo en/of de AWBZ naar de Wmo 2015.

3.4.1 Doelen uitvoering Wmo 2015

De Wmo 2015 is relevant voor iedereen met een hulpvraag. In de huidige Wmo zijn negen prestatievelden opgenomen. Met de Wmo 2015 worden deze vervangen door drie doelen, die onder meer zijn uitgewerkt in zeven beleidsvoornemens die in het beleidsplan van gemeenten centraal moeten staan:

1. de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente te bevorderen, alsmede huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden;
2. de verschillende categorieën van mantelzorgers, en vrijwilligers, zoveel mogelijk in staat te stellen hun taken als mantelzorger of vrijwilliger uit te voeren;
3. vroegtijdig vast te stellen of ingezetenen maatschappelijke ondersteuning behoeven;
4. te voorkomen dat ingezetenen op maatschappelijke ondersteuning aangewezen zullen zijn;
5. algemene voorzieningen te bieden aan ingezetenen die maatschappelijke ondersteuning behoeven;
6. maatwerkvoorzieningen te bieden ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie aan ingezetenen van de gemeente die daartoe op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn;
7. maatwerkvoorzieningen te bieden aan personen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving en Beschermd Wonen of opvang behoeven in verband met psychische of psychosociale problemen of omdat zij de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld.¹³

Deze aspecten komen terug in het Beleidsplan Wmo 2014. Dit beleidsplan bevat onder andere de volgende doelstellingen:

- *"De gemeenten in de IJmond en Zuid-Kennemerland streven naar een 'zachte landing' in 2015. De gewenste transformatie begint echter al in 2014.*
- *De gemeenten in de IJmond en Zuid-Kennemerland kiezen voor sterke regie en partnerschap in de eerste jaren, en streven naar een grotere rol voor het maatschappelijk middenveld en burgers.*
- *De samenwerkende gemeenten streven naar een marktordering die zich gaat kenmerken door keuzevrijheid voor de burger, innovatie, combineren van ondersteuningstypen en efficiency.*
- *Gestreefd wordt naar een bekostiging van maatwerkvoorzieningen op resultaat." (2014)*

In de Kadernota Wmo 2012 zijn ook een aantal doelen genoemd. Deze hebben betrekking op de wijze waarop de IJmondgemeenten de decentralisatie van de AWBZ willen vormgeven. Over de doelstellingen staat in de Kadernota Wmo 2012 vermeld dat per doel kort aangegeven wordt waar aandacht aan besteed

¹³ Zie artikel 2.1.2 van de Wmo 2015.

moet worden om het doel te bereiken en waaraan 'gemeten' kan worden of het doel bereikt is. Vervolgens is dit hierover in de Kadernota Wmo 2012 opgenomen:

- *"Er wordt meer ondersteuning geboden vanuit het sociaal steunsysteem: gemeenten kunnen dit stimuleren door in te zetten op preventie en goede mantelzorgondersteuning. Daarnaast kunnen gemeenten de eigen kracht van inwoners versterken en/of het netwerk uitbouwen. Als meer ondersteuning vanuit het sociale steunsysteem wordt geboden, maken relatief minder mensen gebruik van de voorzieningen.*
- *De oplossing voor ervaren belemmeringen wordt vaker dichtbij gevonden in lokale wijkvoorzieningen: gemeenten kunnen dit realiseren door in samenwerking met partners (vrijwilligers, welzijn en (zorg)aanbieders) voorzieningen voor dagbesteding op te zetten, die aansluiten bij de behoefte van de doelgroep. Als oplossingen vaker dichtbij gevonden worden in lokale wijkvoorzieningen, wordt minder vaak een beroep gedaan op individuele voorzieningen.*
- *Het aanbod is kwalitatief goed: gemeenten moeten afspraken maken met (zorg)aanbieders over de te leveren kwaliteit. Dit wordt vormgegeven in de verordening, beleidsregels en inkoopcriteria. Gemeenten kunnen toetsen of het aanbod kwalitatief goed is, daarnaast wordt jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek gehouden.*
- *Efficiëntere inzet van financiële middelen: gemeenten kunnen door dialoog vooraf en toetsing achteraf de kwaliteit vormgeven en toetsen, hierdoor ontstaat minder bureaucratie voor aanbieders. Daarnaast kunnen gemeenten, door de juiste prikkels in te bouwen, stimuleren dat het aantal uren/dagdelen dat een inwoner begeleiding heeft, indien mogelijk, wordt afgebouwd of overgedragen naar een goedkopere, doch adequate voorziening. Als financiële middelen efficiënter worden ingezet, kan met hetzelfde geld meer uren/dagdelen begeleiding worden ingekocht." (2012)*

Naast deze doelstellingen uit de Kadernota Wmo 2012 zijn in de lokale plannen waarin de uitvoering van de Wmo centraal staat, ook doelstellingen genoemd.

Beverwijk

In het Plan van Aanpak sociale teams Beverwijk van maart 2014 worden vier doelen genoemd waar de gemeente op in wil zetten:

- *"Preventie, versterken netwerken, aanspreken eigen kracht en SAMENkracht.*
- *Er op sturen dat mensen zoveel mogelijk op eigen kracht oplossingen bedenken, met inschakeling van de omgeving, met vrijwilligers of met inzet van algemene voorzieningen.*
- *Het ontwikkelen van efficiënte regievoering en een integrale aanpak volgens het principe 1 huishouden - 1 plan - 1 regisseur in gevallen waarin meer dan één hulpverlener of instantie betrokken is. Beter, goedkoper en integraler.*
- *Een beweging op gang brengen van 2^e naar 1^e lijn en van 1^e lijn naar 0^e lijn. Anders gezegd: een verschuiving van langdurige/specialistische zorg naar lichte/kortdurende zorg en een verschuiving van preventie/lichte/kortdurende zorg naar eigen oplossingen, inzet sociaal netwerk, verbindingen netwerken in de buurt en inzet vrijwilligers." (2014)*

Heemskerk

In paragraaf 3.3.1 is het hoofddoel uit het Plan van Aanpak Welzijn nieuwe stijl Heemskerk genoemd. In dat zelfde Plan van Aanpak staan tevens enkele doelen genoemd, te weten:

- *"Zorgen dat burgers de weg weten te vinden voor informatie, advies en ondersteuning (toegang).*
- *Passende ondersteuning bieden aan kwetsbare burgers conform de uitgangspunten van de Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl.*
- *Stimuleren van actief burgerschap waarbij burgers zorg dragen voor elkaar, waarbij talenten en kwaliteiten van burgers worden ingezet en waarbij sociale cohesie wordt bevorderd.*
- *Realiseren van integraliteit en samenhang in dienstverlening tussen organisaties en disciplines op het gebied van zorg en welzijn en het zoveel mogelijk voorkomen van overlap en versnippering." (2014)*

3.4.2 Doelstellingen rondom zorgcontinuïteit en positie individuele cliënten

Voor bestaande cliënten geldt zorgcontinuïteit. Nieuwe cliënten zijn voor de toegang tot maatwerkvoorzieningen aangewezen op hetgeen bepaald is de gemeentelijke regelgeving. De Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 bevat met artikel 8 voor beide gemeenten een uitgebreide bepaling die ingaat op wanneer iemand recht heeft op een Wmo-maatwerkvoorziening. Dit artikel geeft wel enige aanknopingspunten over wanneer men in aanmerking zou kunnen komen, maar zal in de praktijk getoetst moeten worden. Artikel 11 bepaalt tevens een en ander over het persoonsgebonden budget. Lid 6 van dit artikel luidt als volgt: *"Het college bepaalt bij nadere regeling onder welke voorwaarden betreffende het tarief, een cliënt aan wie een pgb wordt verstrekt de mogelijkheid heeft om diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen te betrekken van een persoon die behoort tot het sociaal netwerk."* (2014) In het kader van de scope van dit onderzoek hebben wij nog niet kunnen vaststellen of de afzonderlijke colleges van Beverwijk en Heemskerk de genoemde nadere regeling al hebben vastgesteld. Het college van Heemskerk heeft in het Plan van Aanpak Toegang van medio 2014 wel een en ander opgemerkt over toegangsdrempels. Wij hebben dat opgenomen in onderstaand kader.

Heemskerk

De toegangsdrempels dienen zoveel mogelijk bepaald te worden aan de hand van heldere en eenduidige criteria. Volgens het Plan van Aanpak Toegang van de gemeente Heemskerk kan het bij maatwerkvoorzieningen - zowel individueel als collectief (bijvoorbeeld dagbesteding) - gaan om toegangsdrempels van:

- Financiële aard (inkomen, beperkte beschikbare middelen)
- Juridische aard (wet- en regelgeving)
- Medische aard (de mate van beperking om in aanmerking te komen voor een voorziening)
- Beleidsmatige aard (afbakening van beleid, criteria)

"Dit betekent dat indien maatwerkvoorzieningen onderdeel zijn van het ondersteuningsplan dit ter toetsing moet worden voorgelegd. In geval het gaat om voorzieningen die vallen onder de Wmo is deze taak belegd bij het Wmo loket." (2014)

3.4.3 Tussenconclusie norm 2.2

De ambities voor de uitvoering van de Wmo per 1 januari 2015 zijn door de gemeenten vertaald in beleids- en operationele doelen. Deze blijven echter veelal op hoofdlijnen en kunnen voor evalueerbaarheid ervan beter nog concreter gemaakt worden. De lokale regelgeving rondom maatwerkvoorzieningen is uitgewerkt in de verordening, maar de regelgeving ten aanzien van pgb vraagt nog om een nadere uitwerking.

3.5 Norm 2.3: uitvoering Wmo 2015

De derde norm uit het evaluatiekader stelt dat er duidelijk dient te zijn afgesproken wie voor de realisatie van de operationele doelen is aangewezen c.q. wie de uitvoering doet en hoe de taakverdeling tussen de verschillende uitvoerders in het Wmo-domein eruit ziet, met name met betrekking tot de rolverdeling tussen gemeente en:

- het sociaal maatschappelijk werk;
- de sociale wijkteams;
- de Regio IJmond;
- de Wmo-regio Midden Kennemerland.

Omdat het regionale beleidskader (Beleidsplan Wmo 2014) een document is van de negen gemeenten gezamenlijk, is daarin niet ingegaan op de wijze waarop het lokale ondersteuningsaanbod (de oplossingen in eigen kring en de algemene voorzieningen) georganiseerd gaat worden. Dit wordt gezien als een lokale verantwoordelijkheid. De IJmondgemeenten hebben in een aanvullend beleidskader aangegeven hoe zij in welke mate we deze lokale verantwoordelijkheid gezamenlijk in de IJmond willen invullen.

3.5.1 Basisinfrastructuur en toegang

De basisinfrastructuur van iedere afzonderlijke gemeente bestaat uit algemene voorzieningen waar elke burger, soms tegen betaling, maar zonder indicatie gebruik van kan maken. Het gaat hierbij om het lokale welzijnswerk, maatschappelijk werk, mantelzorgondersteuning en de ondersteuning van lokale vrijwilligersorganisaties. Ook cliëntondersteuning als voorliggende voorziening maakt hier deel van uit. Doel is om de basisinfrastructuur dusdanig vorm te geven dat er zo min mogelijk een beroep moet worden gedaan op (duurdere) maatwerkvoorzieningen. Als gevolg van de AWBZ decentralisatie op onderdelen zal de basisinfrastructuur in elke gemeenten aangescherpt en versterkt moeten worden. Deze onderdelen kunnen lokaal verschillen (accenten). Elke gemeente zal een deel van het budget (circa 5%) dat overkomt met de nieuwe taken uit de AWBZ reserveren ten behoeve van de benodigde versterking en het kantelen van de lokale infrastructuur en het organiseren van de toegang tot zorg. De benodigde versterking van de basisinfrastructuur als gevolg van de nieuwe taken wordt zoveel mogelijk IJmondiaal afgestemd. Tevens zullen - in de lijn met de bestaande situatie in de Wmo - de algemene voorzieningen in de basisinfrastructuur door middel van een subsidie worden verstrekt.

Als het gaat om de toegang tot individuele voorzieningen in het kader van de Wmo, dan geldt daarvoor dat op het moment van schrijven van het Beleidsplan Wmo 2014 nog geen duidelijkheid bestond over de inrichting van de toegangsfunctie. Wel hebben de IJmondgemeenten in het beleidsplan een drietal algemene uitgangspunten genoemd:

- Vanuit eigen kracht. De bepaling van de ondersteuningsvraag vindt zoveel mogelijk plaats vanuit de eigen kracht van de burger en de eigen omgeving van de burger.
- De passende ondersteuningsvraag zo efficiënt mogelijk (met zo weinig mogelijk stappen) tot stand brengen.
- Proportionele procedure: meer afweging en besluitvorming indien de afweging ingewikkelder is.

De gemeenten gaven aan in het voorjaar van 2014 met zorgaanbieders en bestaande loketten aan de hand van bestaande casussen te bespreken hoe de toegang het beste georganiseerd kan worden. Dat hebben de gemeenten inmiddels laten landen in Plannen van Aanpak.

Beverwijk

De gemeente Beverwijk wil wijkgericht werken met sociale teams. Dit jaar zijn daarvoor pilots gestart. Dit is uitgewerkt in het PvA 2014 Sociale Teams Beverwijk. De Sociale Teams bestaan uit kernteams en een schil met niet-generalistische professionals. Elk team kent een kerncoördinator. Daarnaast wordt een projectleider aangesteld als procesbegeleider en schakel tussen de teams, de gemeente en partners in het kernteam en de schil. De projectleider is (in ieder geval in de pilotfase) in dienst van de gemeente. De kernteamleden worden geworven uit verschillende disciplines bij verschillende maatschappelijke organisaties en de afdeling Wmo en WWB van de gemeente. Zij blijven in dienst van hun organisatie, maar zitten volgens het PvA niet in het team 'namens die organisatie'. Samen met het gezin/huishouden stelt het kernteam van het sociale team een ondersteuningsplan op. Hierin kan bijvoorbeeld specialistische of langdurige zorg worden opgenomen. Uitgangspunt is echter dat het team het overgrote deel van de ondersteuningsvragen zelf afhandelt, bijvoorbeeld met kortdurende begeleiding en hulp.

Uit het PvA 2014 Sociale Teams Beverwijk blijkt nog onvoldoende hoe de concrete samenwerking met het CJG in zijn werk gaat. Wie neemt bijvoorbeeld de regie? Ook is nog onvoldoende duidelijk hoe de afstemming met de eerstelijnsaanbieders, anders dan de huisarts, vorm krijgt. Vermoedelijk is dit nader onderzocht in de pilotfase. In de stukken is daar vooralsnog geen terugkoppeling over te vinden. Wel blijkt uit het PvA dat de werkafspraken over het doorschakelen naar tweedelijnszorg ten tijde van het opstellen van het PvA nog gemaakt moesten worden. Ook blijkt uit het PvA dat de sociale teams bestaan uit zowel zorgaanbieders als gemeentepersoneel met expertise op het gebied van de Wmo en de WWB.

Als het gaat om het opschalen naar niet-geïndiceerde ondersteuning, geldt dat de bevoegdheid voor het afgeven van een beschikking voor een Wmo- of inkomensvoorziening bij de gemeente blijft. In het PvA 2014 Sociale Teams Beverwijk heeft het college van Beverwijk zich voorgenomen rond de zomer van 2014 afspraken te maken met de samenwerkende aanbieders en de betreffende gemeentelijke diensten over de toegang tot de geïndiceerde Wmo-maatwerkvoorzieningen. Daarbij is de wens en intentie om de

beoordeling daarvan neer te leggen in de sociale teams, zodat in de toetsing in de backoffice slechts minimaal is.

In Beverwijk werkt al jarenlang een goed functionerend Noodteam dat streeft naar een integrale aanpak van meervoudig (complexe) problematiek. Het team geeft tweedelijns zorg en richt zich op overlast en crisissituaties, vaak bij multiprobleemgezinnen.

Heemskerk

Heemskerk kent een breed scala aan instrumenten of 'loketten' waar burgers zicht met hun ondersteuningsvraag kunnen melden: het Wmo-loket, Balie ZeS, het Loket Werk en Inkomen, het CJG (inlooppunt), de CJG coaches, de sociale teams en het Voorportaal. De sociale teams, in 2012 gestart als pilot in twee buurten van Heemskerk, zijn vanaf 2014 uitgerold naar alle buurten van Heemskerk. In augustus 2014 was er sprake van drie sociale teams die heel Heemskerk bestreken.

Binnen de lokale aanpak van de gemeente Heemskerk nemen de sociale teams een centrale rol in. Het Voorportaal functioneert als backoffice, om snel en efficiënt te kunnen opschalen naar meer specialistische ondersteuning.

Het college van B&W van Heemskerk geeft in zijn reactie op het Burgerplatform-advies over het Plan van Aanpak Toegang tot ondersteuning sociaal domein Heemskerk (d.d. 3 maart 2014) aan dat op het gebied van de inhoudelijke ondersteuning (casusniveau) de regie zoveel als mogelijk zal worden belegd bij de burger zelf. Bij complexe ondersteuningsvragen waar coördinatie op de ondersteuning (arrangementen) nodig is zal deze worden belegd bij deskundige professionals volgens het uitgangspunt 'één huishouden - één plan - één regisseur'. Voor toewijzing van maatwerkvoorzieningen kan een (lichte) toetsing van de gemeente vereist zijn, zo schrijft het college van Heemskerk. Dit komt overeen met de wijze waarop het college van Beverwijk het doorschakelen naar tweedelijnszorg wilt organiseren. In het PvA Toegang verduidelijkt het college een en ander. De toetsing en beschikking van maatwerkvoorzieningen is belegd bij de consultants Wmo, de consultants Werk en Inkomen en de Schuldhulpverleners. Dit maakt dat het sociale team uiteindelijk niet besluit over de inzet van een maatwerkvoorziening. Wanneer een maatwerkvoorziening onderdeel uitmaakt van het ondersteuningsarrangement, dan zal dit ter toetsing worden voorgelegd aan het Wmo-team die deze voorziening op basis van vooraf bepaalde criteria al dan niet toekent. Daarmee blijft de gemeente regiehouder in de zin dat zij eindverantwoordelijke is wat betreft toetsing, beschikking en inzet van maatwerkvoorzieningen.

In het advies d.d. 18 februari 2014 van de Wmo-raad Heemskerk over het PvA Toegang vraagt de raad aandacht voor de indicering en de criteria die daarbij worden gehanteerd: wie bepaalt nu eigenlijk op basis waarvan iemand wat precies kan krijgen aan ondersteuning of een voorziening? Daarbij wordt in het PvA gerefereerd aan de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). Volgens de Wmo-raad bestaat daarbij het gevaar van verkeerde inschatting. *"Het invullen van deze matrix is een vak apart en vereist een goed inzicht in de situatie van betrokkene: de vraag is of hierbij "een keukentafelgesprek" volstaat. Daarbij is tevens de vraag hoe de borging is geregeld."* In de Notitie Integrale toegang sociaal domein Heemskerk van augustus 2014 geeft het college aan dat ondanks een aantal kanttekeningen bij het gebruik van de ZRM afgesproken is in ieder geval bij de start in 2015 in te zetten op dit instrument.

3.5.2 Regionale samenwerking

Wat betreft de individuele voorzieningen, geldt voor de IJmondgemeenten dat zij deze maatwerkvoorzieningen gezamenlijk verwerven. Zij kiezen hiervoor uit oogpunt van de omvang van de vraag naar deze zorg (per gemeente zijn er onvoldoende zorgvragers om te sturen op vernieuwing en/of rendabel in te kopen) en efficiency. Voor de verwerving van maatwerkvoorzieningen voor zeer specifieke doelgroepen verkennen de gemeenten in de IJmond en Zuid-Kennemerland samenwerking met Haarlemmermeer en de Amstelland-gemeenten.

3.5.3 Beschermd Wonen

Naast de huidige AWBZ-begeleiding gaat ook Beschermd Wonen voor GGZ-cliënten over van de AWBZ naar gemeenten. Daarover is in het voorjaar van 2014 voor de regio's Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer een rapportage opgesteld. Volgens de aanbiedingsbrief bij de rapportage maakt de rapportage duidelijk *"dat het nieuwe opdrachtgeverschap verre van eenvoudig is"* (2014). Zo worden in de rapportage veel vragen gesteld die nog om nadere uitwerking vragen. Omdat de cliëntengroep die onder Beschermd Wonen valt een kwetsbare groep betreft, is continuïteit van zorg het belangrijkste aandachtspunt. Daarover zeggen de colleges: *"Inmiddels wordt er vanuit Haarlem gewerkt aan inkoop met aandacht voor een zachte landing en continuïteit van zorg en ondersteuning binnen de financiële kaders. De regiogemeenten worden door centrumgemeente Haarlem betrokken bij de stappen die worden doorlopen"* (2014). Hiermee geven de colleges echter geen duidelijkheid over de vorderingen die de gemeenten maken in de voorbereiding op de decentralisatie en of de continuïteit van zorg ook daadwerkelijk realistisch is.

3.5.4 Tussenconclusie norm 2.3

De weg die de gemeenten in willen slaan als het gaat om de basisinfrastructuur en de toegang tot maatwerkvoorzieningen in het kader van maatschappelijke ondersteuning worden duidelijk uit de documenten. Wel valt op dat op het terrein van regie en afstemming tussen de betrokken partijen nog veel nader uitgewerkt moet worden. Tevens is uit de bestudeerde documenten niet op te maken in hoeverre de zachte landing en continuïteit van zorg ten aanzien van Beschermd Wonen gaat slagen, is niet op te maken uit de documenten.

3.6 Norm 2.4: SMT-indicatoren en monitoring

De vierde norm uit het evaluatiekader veronderstelt dat er specifieke meetbare en tijdgebonden indicatoren zijn benoemd aan de hand waarvan kan worden bepaald in hoeverre de gemeente haar (geoperationaliseerde) beleidsdoelen weet te realiseren.

Het Beleidsplan Wmo 2014 bevat nauwelijks handvaten voor monitoring. Er wordt uitgesproken dat de gemeenten aan zullen sluiten bij gegevensstandaarden die landelijk ontwikkeld worden. Tevens is aangegeven dat de gemeenten - op termijn - willen komen tot verantwoording op effecten en resultaten. Wat de woorden 'op termijn' concreet inhouden wordt echter niet nader geduid. Vervolgens wordt in het beleidsplan aangegeven dat gemeenten op grond van de nieuwe wet de ervaringen van cliënten die enige vorm van maatschappelijke ondersteuning ontvangen dienen te onderzoeken. Daarnaast wordt aangegeven dat de gemeenten willen onderzoeken of het mogelijk is om gezamenlijke criteria voor de accountantscontrole op te stellen voor die diensten die gezamenlijk worden ingekocht. Op die manier kunnen zowel bij de gemeenten als bij de zorgaanbieders kosten worden bespaard.

Het Beleidsplan Wmo 2014 bevat nog wel een paragraaf over de bekostiging van de individuele voorzieningen, waarin ook opmerkingen zijn gemaakt over sturing daarop. De gemeenten willen namelijk in 2015 - in aansluiting op de huidige situatie - vooralsnog starten met bekostiging van de daadwerkelijk geleverde ondersteuning per burger bij maatwerkvoorzieningen. De gemeenten streven naar bekostiging op het resultaat dat een aanbieder voor een burger bereikt. De instrumenten om op deze wijze te bekostigen dienen volgens de gemeenten op moment van schrijven van het Beleidsplan nog (landelijk) ontwikkeld te worden. In de bestudeerde stukken is hier geen uitwerking van teruggevonden.

Beverwijk

In het PvA 2014 Sociale Teams Beverwijk geeft het college aan dat er een monitor wordt opgezet om de voortgang en ontwikkeling van de nieuwe werkwijze te monitoren. In de bestudeerde documentatie is geen nadere uitwerking van monitor teruggevonden.

De gemeente heeft in 2009 wel BeleidsContractFinanciering (BCF) ingevoerd, waarmee met maatschappelijke instellingen prestatieafspraken gemaakt en gemonitord kunnen worden. Onduidelijk is of

BCF per 2015 ook gebruikt gaat worden voor de nieuwe taken. Tevens is voor dit onderzoek geen toets gedaan naar juistheid van de toepassing van dit systeem.

Heemskerk

Het college van B&W van Heemskerk geeft in zijn reactie op het Burgerplatform-advies over het PvA Toegang (d.d. 3 maart 2014) aan dat de raad vanuit haar strategische overwegingen de gemeente de opdracht heeft gegeven om in de beginfase van de transitie een krachtige, sturende en regisserende rol op zich te nemen. Volgens het college neemt hij deze regiefunctie ter hand door krachtig te sturen op de inzet van financiële middelen, volume, kwaliteit, aanbieders en samenhang van ondersteuning.

In de Notitie Integrale toegang sociaal domein Heemskerk staat dat er voor januari 2015 afspraken moeten zijn gemaakt over de inzet van instrumenten om beleid te monitoren en klanttevredenheid te meten. Daarbij wordt door de gemeente nader onderzocht of hierin samen opgetrokken wordt in de regio. De monitor sociaal beleid zoals deze nu door VISD en KING in opdracht van VNG wordt ontwikkeld is daarbij een optie, zo wordt in de Notitie beschreven.

In het PvA Welzijn Nieuwe Stijl Heemskerk staat dat de gemeente stuurt vanuit haar opdrachtgevende rol op kwaliteit en budgetten en de resultaten zal monitoren en op basis daarvan, indien nodig, bijsturen. Daarbij benadrukt het college dat het bij de verantwoording niet louter gaat om prestaties (tellen). Welzijnsorganisaties moeten aannemelijk kunnen maken dat de geleverde prestaties een bijdrage leveren aan gewenste resultaten en beoogde maatschappelijke effecten (vertellen). Bijsturing vindt plaats op basis van periodiek overleg en/of voortgangsrapportages. Voor de waardering van de kwaliteit maakt de gemeente gebruik van klanttevredenheidsonderzoeken die door de organisaties worden uitgevoerd of door de gemeente zelf. Meer is hierover op het moment van het opstellen van deze rapportage niet bekend. Wel bevat de begroting van Heemskerk enkele indicatoren met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning:

- Mate van tevredenheid over de Wmo maatwerkvoorziening
- Aantal ontvangen meldingen ondersteuning
- Aantal aanvragen maatwerkvoorzieningen
- Aantal toegekende aanvragen maatwerkvoorzieningen
- Aantal mensen dat gedurende het jaar tijdelijk is opgevangen:
 - tot 23 jaar
 - vanaf 23 jaar
- Het aantal cliënten met een Beschermd Wonen-indicatie

Bij deze indicatoren zijn - op de laatstgenoemde indicator na - referentiewaarden genoemd, die in de meeste gevallen betrekking hebben op het jaar 2013. Vervolgens zijn voor de jaren 2014 tot en met 2018 streefwaarden opgenomen. Dit zijn zowel rapportcijfers als aantallen.

3.6.1 Tussenconclusie norm 2.4

Het Beleidsplan Wmo 2014 geeft geen concrete duidelijkheid over monitoring en daarvoor benodigde indicatoren. De gemeente Heemskerk heeft wel indicatoren ontwikkeld op basis waarvan tot op een zeker niveau kan worden bepaald in welke mate de doelen binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget worden gerealiseerd. Voor de gemeente Beverwijk kunnen wij dit niet concluderen.

3.7 Norm 2.5: maatregelen beheersbaarheid financiële risico's Wmo

3.7.1 Budgettaire kaders

Net als bij de jeugdzorg komt op diverse plaatsen in de bestudeerde stukken terug dat de uitvoering van de Wmo 2015 binnen het vanuit het Rijk gegeven budget moet blijven. Voor de Wmo zijn op basis van de Meicirculaire 2014 de volgende budgetten beschikbaar:

- Beverwijk: € 4.453.263
- Heemskerk: € 3.908.961

Overigens zijn deze budgetten sinds mei 2014 nog gewijzigd. Zo heeft het kabinet recent (begin oktober 2014) besloten 10.000 mensen die 24 uur per dag zorg nodig hebben onder de Wet langdurige zorg te laten vallen. Aanvankelijk zou deze groep mensen echter via de Wmo 2015 vanaf 1 januari 2015 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen.

In het Beleidsplan Wmo 2013 wordt opgemerkt dat het beschikbare budget voor de AWBZ-zorg dat gedecentraliseerd wordt, met 25% verminderd wordt en dat in deze korting het heffen van eigen bijdragen is verwerkt. Vervolgens wordt aangegeven dat de gemeenten aan drie knoppen draaien om de bezuinigingen op te vangen:

- Toegang: verwachte netto-besparing 5 – 10%
- Vernieuwing: verwachte netto-besparing 5 – 10%
- Vermindering kosten overhead/
administratie etc. aanbieders: verwachte netto-besparing 10 – 15%

Totaal betekent dit een verwachte besparing van 20 tot 35%. De gemeenten streven naar een gemiddelde netto besparing van 25%. Afhankelijk van de uiteindelijke verdeling van de budgetten over de afzonderlijke gemeenten kan de besparingsdoelstelling per gemeente verschillen, zo wordt opgemerkt.

Volgens het Beleidsplan Wmo 2013 zijn de uitgaven voor maatwerkvoorzieningen (waaronder begeleiding) in alle gevallen toe te rekenen aan de gemeente waar de cliënt woont. Daarbij zijn geen extreme wisselingen in de uitgaven te verwachten die per gemeente mogelijk kunnen leiden tot extra risico's. Als uitgangspunt geldt zodoende dan ook een per gemeente budgettair neutrale uitvoering, waarbij iedere gemeente zelf de lasten van de maatwerkvoorzieningen voor haar burgers draagt.

In de Kadernota Wmo 2012 is opgenomen dat het streven erop gericht is om de taken die met de decentralisatie Wmo overkomen budgetneutraal uit te voeren. Dit geldt overigens ook voor de andere decentralisaties. Zie ook wat hierover is opgenomen in paragraaf 2.7.1.

3.7.2 Risico's

Het Beleidsplan Wmo 2014 bevat een paragraaf over risico's. Daarin worden een tweetal risico's benoemd en toegelicht:

1. Onduidelijkheid over de opgave. Dit betreft het ontbreken van informatie over de omvang van het budget dat overkomt en het bijbehorende verdeelmodel, de omvang is van de uitvoeringskosten en of het budget dat we daarvoor verkrijgen voldoende is om de gemeentelijke uitvoeringskosten te dekken. De gemeenten schrijven hierover: *"Ondanks diverse onderzoeken en prognoses zal de volle omvang van de vraag pas in de loop van 2015 en 2016 duidelijk worden. Ten gevolge van extramuralisering van zorgzwaartepakketten wordt de vraag wellicht groter. Aan de andere kant proberen de gemeenten door middel van toegang en opdrachtgeverschap de vraag te verkleinen."* (2014)
2. Het overgangsjaar voor bestaande cliënten. Het is volgens de gemeenten (ten tijde van het schrijven van het Beleidsplan Wmo 2014) nog niet duidelijk welke impact het overgangsjaar heeft op de mogelijkheden om in 2015 het aanbod voor bestaande cliënten te kantelen. *"Het financiële risico hiervan ligt in het feit dat gemeenten wellicht worden verplicht het huidige aanbod te continueren (indicatie + aanbieder), terwijl de korting op het budget van 15% respectievelijk 25% wel al gaat gelden."* (2014) Beheersmaatregelen om dit risico te minimaliseren worden niet genoemd.

Een risico dat in het Aanvullend beleidskader IJmond wordt genoemd heeft betrekking op ICT. Volgens de IJmondgemeenten is het van belang dat er bij de gemeenten bewustzijn wordt gecreëerd van het grote belang van informatievoorziening en van de daarbij aanwezige risico's. Informatievoorziening is namelijk niet een technisch ICT-vraagstuk, maar raakt aan de kern van de decentralisatieopdracht. Nu niets doen leidt tot onaanvaardbare risico's bij de invoering van de decentralisaties, aldus de IJmondgemeenten. Wat de gemeenten concreet gaan doen om dit risico beheersbaar te maken, blijkt niet uit de bestudeerde documenten.

In het raadsvoorstel inzake het regionaal beleidsplan wordt tevens als risico genoemd dat met het (vrijwel) niet overhevelen van de persoonlijke verzorging het volume van te decentraliseren taken ongeveer wordt gehalveerd. De mogelijkheden om bezuinigingstaakstelling van 25% innovatief in te vullen wordt hiermee beperkt.

Een risico wat ons bij bestudering van de documenten opviel was - net als bij de jeugdhulp - het risico van zelfbediening. In beide gemeenten blijft de bevoegdheid voor het afgeven van een beschikking voor een Wmo- of inkomensvoorziening bij de gemeente. Tegelijkertijd toetst de gemeente slechts minimaal en wordt de inhoudelijke beoordeling daarmee feitelijk bij de sociale teams neergelegd.

Ten slotte zijn in de Verwervingsstrategie Maatwerkvoorzieningen Wmo een aantal risico's benoemd:

- Pgb-financiering is nog niet volledig in beeld
- Onvoldoende duidelijkheid over extramuralisering ZZP's
- Volumegroei ten gevolge van de vergrijzing
- Stijging gemeentelijke uitvoeringskosten als gevolg van de decentralisaties
- Onvoldoende inzicht in omvang budget per 2016 volgens objectieve verdeelsleutel

Deze risico's worden toegelicht in het document. Er worden geen maatregelen genoemd om deze risico's te beperken. Als opties voor budgetbeheersing worden genoemd: de sturing op de toegang tot maatwerkvoorzieningen en de eigen bijdrage.

3.7.3 Flexibele overeenkomsten

Een van de beheersmaatregelen die wel wordt genoemd in het Beleidsplan Wmo is de keuze voor flexibele overeenkomsten, met de mogelijkheid tot verlenging. Dit vanwege de onzekerheden die gepaard gaan met de decentralisatie van de huidige AWBZ-taken. Op termijn streven de gemeenten echter naar meerjarige afspraken, om zowel burgers als aanbieders voldoende zekerheid te bieden. In de Verwervingsstrategie Maatwerkvoorzieningen Wmo is dit nader uitgewerkt. Daarin staat dat wat betreft de bekostigingsmethode gekozen is voor tweejarige raamcontracten voor de dienstverlening. Wel willen de gemeenten de overeenkomsten dusdanig flexibel opstellen dat in voorkomende gevallen tussentijdse aanpassing per 2016 mogelijk is.

3.7.4 Concerncontrollers

Door de raden van de IJmondgemeenten is in januari 2014 de vraag gesteld hoe de borging van financiële risico's is geregeld met betrekking tot de 'zachte landing' in 2015. Als antwoord is daarop gegeven: *"De concerncontrollers van de vier gemeenten zijn nu al nauw betrokken bij het opstellen van richtinggevende kaders voor de begroting van het AWBZ-deel, en de kaders waarbinnen de opdrachten aan de zorgaanbieders worden verstrekt. Zij sturen zo al vooraf mee op het budget. Daarnaast geldt dat de gemeenten voor een deel invloed hebben op de diensten die worden afgenomen. Daar kan actief op gestuurd worden afhankelijk van de vraag. Dit vereist wel alertheid ten aanzien van het budgetbeheer. Daar zal nadrukkelijk aandacht aan worden gegeven."* (2014)

Beverwijk

Volgens de begroting Beverwijk ontstaat er na 2015 meer beleidsvrijheid, kan er efficiënter en goedkoper worden ingekocht en kan er meer op de budgetten gestuurd worden. Niettemin stuurt het college er op aan dat maximaal het verkregen rijksbudget wordt gebruikt voor de nieuwe taken, maar dit is risicovol omdat dit deels buiten de invloedssfeer van het college ligt. Naarmate de beleidsvrijheid toeneemt, wordt het risico kleiner.

De volgende risico's worden genoemd in de Beverwijkse begroting:

- Beheersing van de kosten is (mede) afhankelijk van de mate waarin de kanteling (uitgaan van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van de burgers) succesvol blijkt.
- Het ministerie heeft nog geen inzicht geboden met welke extra kosten gemeenten te maken krijgen bij de extramuralisering van de zorg.
- Mensen die voorheen een indicatie hadden, maar de zorg nog niet verzilverd hebben kunnen dit alsnog gaan doen.

De begroting geeft verder niet aan hoe het college denkt deze specifieke risico's te gaan afdekken.

Heemskerk

Net als bij de jeugdzorg bevat de begroting 2015 van Heemskerk ook ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning risico's, inclusief een kwantificering daarvan en de gekozen beheersmaatregelen.

Risico	Kwantificering	Beheersmaatregel
Als gevolg van toenemende vraag kunnen er wachtlijsten voor eerste- en tweedelijns jeugdhulp ontstaan.	Categorie: - Financieel: € 0 - Imago	Monitoren van vraag en efficiënt ketenbeheer.
Onduidelijkheid over aantal klanten en de benodigde middelen voor jeugdhulp.	Categorie: - Financieel: € 500.000 - € 1 miljoen - Imago	Monitoring van het aantal maatwerkvoorzieningen en de inzet van middelen.
Er is nog altijd onduidelijkheid over het juiste aantal klanten dat daadwerkelijk overkomt met de decentralisatie AWBZ begeleiding.	Categorie: - Financieel: € 50.000 - € 200.000	Vroegtijdig signaleren en budgetbeheer.
Bij de decentralisatie van de AWBZ-functie begeleiding zijn taken overgeheveld waarvan ongewis is of de beschikbaar gestelde middelen toereikend zullen zijn.	Categorie: - Financieel: € 50.000 - € 200.000	Landelijke ontwikkelingen actief blijven volgen en hierop anticiperen, scherpe keuzes blijven maken, maatregelen richten op effectiviteit en efficiëntie en de juiste schaalgrootte zoeken om nieuwe taken op te pakken.
Economische problematiek vergroot de kans op sociaal maatschappelijke uitval en overlast en druk op voorzieningen. Onduidelijk is in hoeverre het effect van de decentralisaties zal leiden tot toename van de druk op de maatwerkvoorzieningen, waaronder Beschermd Wonen en maatschappelijke opvang.	Categorie: - Financieel: € 50.000 - € 200.000	Vroegtijdig signaleren, scherpe keuzes maken bij indicatiestelling en budgetbeheer.
Forse korting op budget financiële tegemoetkoming aan mensen met aanmerkelijke meerkosten als gevolg van ziekte of handicap.	Categorie: - Financieel: € 50.000 - € 200.000	Monitoren of er een toename is aan aanvragen bijzondere bijstand.

Tabel 4.4: Risico-overzicht Wmo inclusief beheersmaatregelen begroting Heemskerk 2015

Zoals voornoemd in paragraaf 2.7.6 bevat de Begroting 2015 van Heemskerk ook een top tien risico's voor de gemeente in het algemeen. Een daarvan heeft expliciet betrekking op de decentralisatie AWBZ. Het ziet op de afschaffing van diverse zorgzwaartepakketten (ZZP's) binnen de AWBZ. De kans op realisatie van dit risico wordt ingeschat op 50% (d.w.z. één keer per twee tot vijf jaar), waarbij volgens de gemeente het maximale financiële risico € 500.000 is. Tevens is de invloed geschat op 1,48, waarmee het relatieve aandeel van het betreffende risico ten opzichte van het totaal van de risico's bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit wordt weergegeven.

Beide gemeenten zijn zich bewust van diverse financiële risico's die zich in het kader van de decentralisatie AWBZ kunnen voordoen. In de programmabegroting van Heemskerk zijn de onderscheiden financiële risico's gekwantificeerd en meegenomen in de berekening van het benodigde weerstandsvermogen.

3.7.5 Tussenconclusie norm 2.5

Uit de bestudeerde documenten blijkt dat de risico's relatief inzichtelijk zijn. Echter niet voor alle risico's zijn beheersmaatregelen benoemd. Uit de begrotingen van beide gemeenten blijkt, net als bij de jeugdhulp, dat de gemeente Heemskerk verder is dan de gemeente Beverwijk als het gaat om risicomangement.

3.8 Norm 2.6: rapportage aan raad

De zesde norm uit het normenkader stelt dat er afspraken zijn gemaakt over hoe en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de uitvoering van de taken uit de Wmo 2015.

De regionale documenten over het domein maatschappelijke ontwikkeling bevatten geen afspraken over hoe en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de Wmo 2015. In de gemeentelijke stukken komt daar evenmin informatie over naar voren:

Beverwijk

Het college van B&W van Beverwijk heeft in zijn reactie op het advies van de Wmo-raden IJmond van 8 augustus 2014 op de concept Verordening Wmo 2015 aangegeven er geen artikel over evaluatie wordt toegevoegd. Reden hiervoor is dat dit binnen iedere gemeente op eigen wijze plaatsvindt en dat het onderdeel is van de gemeentelijke P&C-cyclus.

Een advies van de Beverwijkse Wmo-raad over het concept Plan van Aanpak Welzijn Nieuwe Stijl zegt daar nog het volgende over: *"De verdeling van de acties van de gemeente in strategische, tactische en operationele zaken roept bij de Wmo-raad vragen op. De Wmo raad constateert dat essentiële zaken binnen de gemeentelijke zorg als operationeel worden gezien en daarom niet in de Verordening 2015 en daarmee verband houdende Nota's en Plannen van Aanpak worden genoemd, waardoor een controle vooraf door de gemeenteraad niet mogelijk is."*(2014)

In de Beverwijkse collegebrief van 25 maart 2014 betreffende het PvA Sociale Teams Beverwijk geeft het college aan dat de duur van de pilotfase van de sociale teams één jaar is en dat continue monitoring plaatsvindt. De raad zal daar na de zomerperiode tussentijds worden geïnformeerd over de voortgang en de eerste resultaten. Een formele evaluatie vindt plaats na één jaar, waarna het de bedoeling is dat het werken met sociale teams verder uitgerold wordt over de gehele gemeente. De evaluatie heeft betrekking op de pilot van de sociale teams. De bestudeerde documenten van Beverwijk bevatten verder geen specifieke informatie over de informatievoorziening richting de raad vanaf 2015.

Heemskerk

In de bestudeerde documenten zijn geen specifieke afspraken gevonden over de informatievoorziening van het college aan de raad.

3.8.1 Tussenconclusie norm 2.6

De verantwoording van de uitvoering van de decentralisatie AWBZ zijn niet expliciet geregeld. Net als bij de jeugdhulp geldt dan ook dat de raad waarschijnlijk op de hoogte zal worden gehouden via de P&C-cyclus.

3.9 Norm 2.7: nulmeting Wmo

Voor een goede evalueerbaarheid is het van belang dat er een nulmeting heeft plaatsgevonden op minimaal de omvang en de samenstelling van de kwetsbare doelgroepen en de te monitoren SMT-indicatoren met betrekking tot het Wmo 2015 beleid. De zevende norm heeft hier betrekking op.

Het 'Aanvullend beleidskader IJmond' dat onderdeel uitmaakt van het Beleidsplan Wmo 2014 bevat IJmondiale gegevens over de AWBZ. Het gaat om de aard en omvang van de AWBZ-cliënten waar gemeenten verantwoordelijk voor worden per 1 januari 2015. De peildatum van deze gegevens is 1 januari 2013.

De rapportage Decentralisatie Beschermd Wonen biedt specifiek inzicht in de cijfers en aantallen van de doelgroep en het aanbod van Beschermd Wonen in de regio IJmond, de regio Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer. De peildatum van deze gegevens is 1 juli 2013.

Deze gegevens uit het Aanvullend beleidskader IJmond en de rapportage Decentralisatie Beschermd Wonen geven vooral cijfers over de aantallen cliënten in 2013. Gegevens over de nul-situatie op de onderwerpen waarop indicatoren nog ontwikkeld moeten worden ontbreken echter.

3.9.1 Tussenconclusie norm 2.7

De gegevens uit de nulmeting kunnen slechts beperkt gebruikt worden voor monitoring, omdat zij zich veelal beperken tot aantallen cliënten.

4. Participatiewet

4.1 Inleiding

Met de Participatiewet wil het kabinet mensen zo veel mogelijk laten participeren, bij voorkeur via een reguliere baan. Door 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. De Eerste Kamer heeft op 1 juli 2014 de Participatiewet aangenomen.

Net als bij de decentralisaties jeugdzorg en maatschappelijke ontwikkeling is ook ten aanzien van de Participatiewet onderzocht in welke mate de vast te stellen of vastgestelde beleidstukken/verordeningen voldoende evalueerbaar zijn en of de systematische monitoring zodanig is georganiseerd, dat optimaal kan worden geleerd van de resultaten en tijdig kan worden bijgestuurd.

4.2 Relevante beleidskaders Participatiewet

Met betrekking tot de uitvoering van de taken die voortvloeien uit de Participatiewet, hebben de raden de volgende documenten vastgesteld die ten aanzien daarvan kaders bieden aan de colleges:

Beleidskaders Participatiewet Beverwijk en Heemskerk gezamenlijk	Datum behandeling in raad	Afgekorte naam
Kadernota Naar één organisatie voor werk (februari 2012)	10-05-2012 (vaststelling Bvw) en 31-05-2012 (vaststelling Hmk)	Kadernota Werk 2012
Gemeenschappelijke Regeling IJmond Werkt!	07-01-2014 (Bvw) en 28-11-2013 (Hmk)	GR IJmond Werkt!
Prestatieafspraken IJmond Werkt!	24-04-2014 (Hmk)	
Prestatieplan IJmond Werkt!	Niet bekend	
Verordeningen Participatiewet	02-10-2014 (vaststelling Bvw) en 23-09-2014 (vaststelling Hmk)	Verordeningen Participatiewet 2014

Tabel 5.1: Overzicht documenten decentralisatie Participatiewet

Daarnaast hebben de gemeenteraden nog afzonderlijk nog beleidskaders aan hun colleges op het gebied van de participatiewet meegegeven in hun (concept)begrotingen en coalitieakkoord/-programma.

4.3 Norm 3.1: benoeming ambities Participatiewet

De eerste norm uit het evalueerbaarheidsnormenkader ten aanzien van de Participatiewet stelt dat de gemeente in het coalitieakkoord/-programma, de programmabegroting en/of in het werk- en inkomenbeleid ambities heeft benoemd ten aanzien van het terugleiden van mensen met arbeidsbeperking of met afstand tot de arbeidsmarkt (waaronder uitkeringsgerechtigden) naar de arbeidsmarkt en het minimum bestaansniveau waarvoor zij zich willen inzetten.

4.3.1 Ambities in gemeenschappelijke beleidskaders IJmondgemeenten

Op het gebied van Werk en Inkomen is er in de regio IJmond de organisatie IJmond Werkt! (voorheen De Meergroep genaamd). Dit is de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van de vier IJmondgemeenten die uitvoering geeft aan de re-integratietaken in het kader van de Participatie voor mensen, met of zonder arbeidsbeperking, die maximaal twee jaar van de arbeidsmarkt afstaan en voert de re-integratie taken voor de Wsw uit. De in de Kadernota 'Naar één organisatie voor werk' (hierna: Kadernota Werk 2012) geformuleerde missie voor IJmond Werkt! luidt:

"Wij willen een ondernemende organisatie zijn die talenten van mensen koppelt aan werkgevers, de werkgevers kent en ontzorgt, en werkzoekenden ondersteunt bij het nemen van de verantwoordelijkheid over hun route naar werk." (2012)

Tevens maken de gemeenten hun inzet duidelijk, te weten: een maximale doorstroom naar reguliere werkgevers en een sluitende exploitatie.

Naast de Kadernota Werk 2012 bevat ook de Gemeenschappelijke Regeling (hierna: GR) van het samenwerkingsverband IJmond Werkt! een doelstelling. In het tweede artikel is een doelstelling opgenomen die als volgt luidt:

"Het samenwerkingsverband heeft tot doel burgers, die behoren tot de re-integratiedoelgroep of die een beroep doen op de Wsw of op wetten als bedoeld in artikel 4 lid 2 en lid 3, op effectieve en efficiënte wijze te re-integreren waardoor zoveel mogelijk mensen in de IJmond naar vermogen werken en een economische bijdrage leveren." (2013)

Volgens de toelichting op dit artikel geeft de doelstelling aan wat het gezamenlijke streven is van de deelnemers aan het samenwerkingsverband. Tevens is in de toelichting opgemerkt dat het hier gaat om een doelstelling die voortkomt uit de missie van IJmond Werkt! zoals deze in het businessplan is verwoordt. De missie van het samenwerkingsverband IJW! is het vormen van een ondernemende organisatie die talenten van werkzoekenden koppelt aan werkgevers, de werkgevers kent en ontzorgt en werkzoekenden ondersteunt bij het nemen van de verantwoordelijkheid voor hun route naar werk.

4.3.2 Ambities in coalitieakkoord en -programma

In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre in de coalitieakkoorden/-programma's van Beverwijk en Heemskerk speerpunten zijn benoemd in het kader van de Participatiewet.

Beverwijk

In het coalitieakkoord 2014-2018 van Beverwijk is de volgende ambitie opgenomen ten aanzien van participatie:

"De Gemeente Beverwijk ziet het als haar taak zoveel mogelijk mensen naar een baan te helpen. Iedereen kan een bijdrage leveren aan de maatschappij. Het participatiebudget zal in eerste instantie worden ingezet op de groep met de minste afstand tot de arbeidsmarkt."

Heemskerk

In het coalitieprogramma 2014-2018 van de gemeente Heemskerk is ten aanzien van participatie de volgende ambitie benoemd:

"De Participatiewet is bedoeld om hen te helpen werk te vinden en hen daardoor weer beter mee te laten doen in de samenleving. De coalitie wil in dit kader zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande initiatieven, waar mogelijk samenwerking zoeken en met partners afspraken maken om barrières in uitkerings- en werktrajecten te voorkomen. Zij is van mening dat voor iedereen een plek moet kunnen worden gevonden. Hierbij is de link met opleiding en scholing van groot belang, net als bijvoorbeeld een goede aansluiting op de door werkgever/UWV ingezette trajecten. Aan de voorkant signaleren en afstemmen ten behoeve van het individu is dus de beleidslijn. Uiteraard wordt er daarbij op toegezien dat initiatieven niet leiden tot het verdringen van bestaande banen en er zal met name ook worden gekeken

naar activiteiten die toegevoegde maatschappelijke waarde hebben, zoals bijvoorbeeld de kinderboerderij.”

4.3.3 Ambities in de programmabegrotingen 2015 van beide gemeenten

Net als bij de decentralisaties jeugd en maatschappelijke ondersteuning hebben we ook ten aanzien van de decentralisatie participatie de begrotingen van beide gemeenten bekeken op hun doelstellingen op dit terrein.

Beverwijk

In de Beverwijkse programmabegroting voor 2015 is een apart programma ‘Sociale zaken en uitstroombevordering’ opgenomen. De doelstelling die daaraan gekoppeld is luidt:

“Verstrekken van een (periodieke) uitkering tot het wettelijk aangegeven niveau aan gezinnen of alleenstaanden om in het levensonderhoud te voorzien. Mensen met een arbeidshandicap aan een aangepaste baan helpen, activeren van uitkeringsgerechtigden richting arbeid, uitvoering geven aan Wet inburgering en voorkomen en repareren van educatieachterstand bij volwassenen.”

Heemskerk

In de programmabegroting 2015 van Heemskerk is voor het domein Werk en Inkomen eveneens een doelstelling geformuleerd:

“Als burgers om persoonlijke redenen onvoldoende financieel of economisch zelfredzaam zijn, wordt individuele passende ondersteuning geboden om deze zelfredzaamheid, alsmede de participatie in de samenleving, te vergroten.”

4.3.4 Tussenconclusie norm 3.1

In de regionale, maar ook in de lokale documenten zijn heldere ambities geformuleerd met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet.

4.4 Norm 3.2: vertaling van ambities naar beleids- en operationele doelen

4.4.1 Prestatieafspraken IJmond Werkt!

Het Prestatieplan IJmond Werkt! bevat prestatieafspraken. Deze prestatieafspraken zijn vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van Beverwijk, Heemskerk en Velsen en fungeren zodoende als een opdracht van de colleges aan het algemeen bestuur (AB) van GR IJmond Werkt!. De volgende prestatieafspraken zijn overeengekomen:

1. De re-integratiedienstverlening door IJmond Werkt! vindt plaats binnen de door de gemeenten beschikbaar gestelde budgetten, gegenereerde inleenvergoedingen en bedrijfsomzet. De begroting is daarbij in ieder geval vanaf 2017 sluitend. Het totale exploitatietekort over 2014, 2015 en 2016 mag niet meer bedragen dan aangekondigd in het businessplan IJmond Werkt! 2013-2016.
2. De begeleiding door IJmond Werkt! leidt er in minimaal 50% van de gevallen toe dat de deelnemer binnen twee jaar na aanvang van de dienstverlening geheel of gedeeltelijk betaald werk vindt.
3. Het aandeel mensen met een Wsw-indicatie dat werkzaam is via IJmond Werkt! bij een reguliere werkgever neemt in de periode 2014 - 2017 jaarlijks toe met 10% ten opzichte van het jaar ervoor.
4. IJmond Werkt! realiseert in samenwerking met het UWV de preventieve re-integratiedienstverlening gericht op instroombeperking zodanig dat dit in de periode 2014 - 2017 in minimaal 62,5% van de gevallen¹⁴ leidt tot het vinden van betaald werk.

Prestatieafpraak 1 is te zien als een afzwakking van wat eerder in de Kadernota Werk 2012 als beleidsuitgangspunt werd genoemd, namelijk dat de IJmondgemeenten de samenwerking organiseren

¹⁴ Deze dienstverlening is van toepassing op burgers met een aflopende uitkering van het UWV, die mogelijk aansluitend in aanmerking komen voor een WWB-uitkering.

binnen de door de gemeenten beschikbaar gestelde budgetten. Uitgangspunt is een sluitende exploitatie van IJmond Werkt!. In het Prestatieplan staat echter dat de op dat moment gepresenteerde concept meerjarenbegroting van IJmond Werkt! een meerjarig tekort laat zien. Volgens het samenwerkingsverband betekent dit dat er de komende jaren scherp gestuurd moet worden op de uitgaven en opbrengsten zonder dat dit ten koste gaat van de prestaties op re-integratie. Zodra deze achteruit gaan stijgen de uitkeringslasten namelijk. Het Prestatieplan IJmond Werkt! bevat de opmerking dat in de meerjarenbegroting door IJmond Werkt! is aangegeven dat er een plan van aanpak opgesteld wordt ter bestrijding van de tekorten. Dit plan diende in het voorjaar van 2014 aan de gemeenten ter besluitvorming worden voorgelegd. In onze bestudeerde stukken zijn wij een dergelijk plan niet tegengekomen.

Prestatieafspraken 2 is volgens de toelichting erop van toepassing op de gehele doelgroep van IJmond Werkt!. Deze doelgroep bestaat uit uitkeringsgerechtigden op grond van de WWB, IOAW, IOAZ en Anw¹⁵ evenals niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een indicatie op grond van de de Wet Sociale werkvoorziening waarvan de verwachting is dat zij binnen twee jaar deel kunnen nemen aan het arbeidsproces. Een peilmoment ten aanzien van deze prestatieafspraken is niet genoemd.

Werken aan werk gebeurt zoveel mogelijk bij werkgevers onder zo regulier mogelijk omstandigheden. Hiertoe wil IJmond Werkt! onder andere de arbeidsplaatsen benutten die de gemeenten in het kader van social return beschikbaar stellen voor werkzoekenden.

Voor het meten van prestatieafspraken 3 is toegelicht dat bij wijze van 0-meting uit gegaan wordt van het percentage van 27% van de SW-geïndiceerden dat in 2013 begeleid dan wel gedetacheerd werkte. Dit percentage geldt als startpunt voor 2014. De prestatieafspraken dat het aantal SW-ers dat werkzaam is bij een reguliere werkgever jaarlijks met 10% stijgt resulteert in de volgende streefcijfers per jaar.

Jaartal	2014	2015	2016	2017
Aantal SW-ers extern	27%	30%	33%	36%

Prestatieafspraken 4 is opgenomen naar aanleiding van positieve resultaten bij de gemeente Velsen nadat daar in 2013 extra maatregelen genomen waren ter beperking van de instroom in de bijstandsuitkering

4.4.2 Doelstellingen in de lokale documenten

Beverwijk

In de begroting 2015 van Beverwijk zijn in het programma 'Sociale zaken en uitstroombevordering' eveneens doelstellingen opgenomen met betrekking tot de Participatiewet:

- *"Een aangepaste werkplek creëren voor mensen met een arbeidshandicap, die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend in staat zijn onder aangepaste omstandigheden arbeid te verrichten. Dit gebeurt binnen de sociale werkvoorziening. De doelstelling is om de arbeidsbekwaamheid van de arbeidsgehandicapte te behouden en te bevorderen en hem zo mogelijk uit te laten stromen naar een reguliere baan. In de aanloop naar de Participatiewet in 2015, zal steeds meer ingezet worden om mensen met een arbeidshandicap op een aangepaste reguliere arbeidsplek te laten werken. In de prestatieafspraken met IJmond Werkt! hebben wij afgesproken dat het aantal mensen met een Wsw-indicatie dat werkzaam is via IJmond Werkt! bij een reguliere werkgever in de periode 2014-2017 jaarlijks toeneemt met 10% ten opzichte van het jaar ervoor.*
- *Uitvoering geven aan de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Participatiewet. Alleen aan die gezinnen of alleenstaanden die niet beschikken over voldoende inkomsten een (periodieke) uitkering tot het wettelijk aangegeven niveau verstrekken, zodat zij in staat zijn in hun levensonderhoud te voorzien. Daarnaast willen we voorkomen, dat het uitkeringsbestand onevenredig toeneemt.*

¹⁵ De Wet werk en bijstand (WWB), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Algemene Nabestaandenwet (Anw).

- *Activeren van uitkeringsgerechtigden richting arbeid. Om dit te optimaliseren is het samenwerkingsverband IJmond Werkt! opgericht.” (2014)*

Heemskerk

Naast hetgeen als ambitie is benoemd, bevat het Heemskerkse coalitieprogramma geen concrete doelstellingen met betrekking tot de Participatiewet. In de programmabegroting 2015 van Heemskerk voor 2015 zijn voor de komende jaren onder meer de volgende doelstellingen benoemd:

- *"Monitoren prestatieafspraken en prestatieplan met IJmond Werkt! met als hoofddoel zoveel mogelijk uitstroom van mensen naar betaald werk.*
- *Invulling geven aan de extra banen voor arbeidsgehandicapten in samenwerking met IJmond Werkt! inclusief eventuele begeleiding.” (2014)*

4.4.3 Verordeningen

De regels rondom de uitvoering van de Participatiewet en ander relevante wetten zijn vastgelegd in acht verordeningen:

1. Verordening loonkostensubsidie Participatiewet 2015
2. Re-integratieverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015
3. Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015
4. Verordening individuele studietoeslag Participatiewet 2015
5. Verordening individuele inkomenstoelage Participatiewet 2015
6. Verordening tegenprestatie Participatiewet 2015
7. Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015
8. Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Participatiewet 2015

Ad. 1. Verordening loonkostensubsidie Participatiewet 2015: daarin is onder meer bepaald dat het college vaststelt of een persoon behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie en welke criteria daarbij in acht worden genomen. Tevens is bepaald dat het college vaststelt welke methode wordt gehanteerd om de loonwaarde van een persoon vast te stellen en welke organisatie adviseert over de vaststelling van de loonwaarde.

Ad 2. Re-integratieverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015: in deze verordening is vastgelegd welke instrumenten de gemeente, in afstemming met de partners binnen het Werkbedrijf, tenminste in zal zetten om de doelgroep naar werk te begeleiden. De instrumenten werkstage, sociale activering, scholing, vergoeding, ondersteuning bij leer-werktraject werden eerder al ingezet. Nieuwe instrumenten zijn de detachingsbaan, de participatievoorziening beschut werk en de no riskpolis. Al deze instrumenten zijn gericht op het ontzorgen van de werkgever.

Ad 3. Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015: in deze verordening is opgenomen welke korting er plaatsvindt op de uitkering als iemand zich niet houdt aan de verplichtingen om werk te vinden of te behouden. Deels betreft deze verordening een aanpassing van het bestaande. Nieuw is dat er ook een maatregel wordt opgelegd als iemand niet meewerkt aan de tegenprestatie of wanneer iemand zich misdraagt tegen iemand die is belast met de uitvoering van de Participatiewet. Ook nieuw is een inkeerregeling die regelt dat de maatregel herzien kan worden als ondubbelzinnig is gebleken dat iemand zijn verplichtingen weer nakomt.

Ad 4. Verordening individuele studietoeslag Participatiewet 2015: in deze verordening is zijn de criteria om in aanmerking te komen voor individuele studietoeslag alsmede de hoogte ervan (€ 500) vastgelegd. Uit praktisch oogpunt is er door de gemeenten voor gekozen om de studietoeslag eenmaal per jaar, bij het instroommoment, toe te kennen en uit te betalen.

Ad 5. Verordening individuele inkomenstoelage Participatiewet 2015: deze verordening ziet op de individuele inkomenstoelage (voorheen de categoriale langdurigheidstoelage) die bedoeld is voor mensen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder uitzicht op verbetering. In de verordening

is vastgelegd wat de hoogte van de individuele inkomensvoet is en hoe invulling wordt gegeven aan het begrip langdurig laag inkomen.

Ad 6. Verordening tegenprestatie Participatiewet 2015: met deze verordening zijn regels vastgelegd rondom de tegenprestatie die van bepaalde uitkeringsgerechtigden vanaf 1 januari 2015 wordt verwacht. In de verordening is bepaald dat daarbij rekening gehouden wordt met de vermogens, persoonlijke situatie en wensen van de uitkeringsgerechtigde. Tevens is in de verordening het begrip tegenprestatie nader uitgewerkt.

Ad 7. Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015: deze verordening bestond al en is aangepast op de Participatiewet. De verordening bepaalt een en ander rondom terugvordering en verlaging van bijstand dan wel inkomensvoorziening en verhaal van de kosten van bijstand. Tevens bepaalt de verordening dat dit nader wordt uitgewerkt in beleidsregels.

Ad 8. Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Participatiewet 2015: deze verordening bestond eveneens al en is zodoende ook aangepast aan de Participatiewet. De verordening bevat bepalingen over verrekening van de recidiveboete.

Vanwege de intensieve IJmondiale samenwerking, onder andere in IJmond Werkt!, zijn de verordeningen IJmondiaal uniform opgesteld. De verordeningen zijn bestuurlijk afgestemd in de IJmondiale Raadscommissie samen met de verordeningen die zijn opgesteld voor de transities Jeugdzorg en de AWBZ. Specifiek voor de re-integratieverordening en de verordening loonkostensubsidie geldt dat deze zijn afgestemd met de gemeenten in de arbeidsmarktregio IJmond en Zuid-Kennemerland. Na besluitvorming worden de verordeningen nader, lokaal uitgewerkt in beleidsregels.

4.4.4 Tussenconclusie norm 3.2

Ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet zijn concrete doelstellingen geformuleerd. Dit geldt met name voor de prestatieafspraken IJmond Werkt!. Hetgeen in de verordeningen is uitgewerkt is al vrij concreet en dient op onderdelen nader uitgewerkt te worden in beleidsregels.

4.5 Norm 3.3: uitvoering Participatiewet

De derde norm uit het evaluatiekader stelt dat duidelijk is geregeld wie voor de realisatie van de operationele doelen is aangewezen c.q. wie de uitvoering doet en hoe de taakverdeling er tussen de verschillende uitvoerders er uit ziet, waarbij met name duidelijke afspraken moeten bestaan over de rol van de gemeente in relatie tot de GR IJmond Werkt! en de arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland.

4.5.1 Afspraken over realisatie doelen en rolverdeling

Op het gebied van de Participatiewet is er geen richtinggevend kader met betrekking tot toegang. Wel is in het Plan van Aanpak Toegang Heemskerk een en ander bepaald over de toegang. Volgens dat plan spelen het Loket Werk en Inkomen en IJmond Werkt! een belangrijke rol bij de uitvoering van de Participatiewet.

Het Loket Werk en Inkomen is de uitvoeringsorganisatie van de gemeente voor de toekenning van bijstandsuitkeringen (WWB, IOAW, IOAZ een Bbz). Het gaat dan zowel om uitkeringen voor levensonderhoud (algemene bijstand) als om uitkeringen voor bijzondere, noodzakelijke, kosten (bijzondere bijstand). De re-integratie van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (langer dan twee jaar) vindt plaats bij het loket Werk en Inkomen. Binnen het loket Werk en Inkomen wordt voornamelijk alleen gekeken naar de mogelijkheden van re-integratie naar (betaald) werk en naar financiële ondersteuning. In de komende jaren zal bij aanvragen met een bredere blik naar de andere levensdomeinen worden gekeken. Alle werkzaamheden met betrekking tot de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt van minder dan twee jaar vinden plaats bij IJmond Werkt!. Uitkeringen voor levensonderhoud worden ingediend bij het UWV. Van daaruit worden zij doorgestuurd

naar het loket Werk en inkomen. Bij het loket Werk en Inkomen vindt een eerste onderzoek plaats naar welke instantie de aanvraag verder in behandeling dient te nemen.

Nieuwe Wsw-geïndiceerden en Wajongers die tot de gemeentelijke doelgroep gaan behoren zullen ondanks hun handicap bij "gewone" werkgevers aan de slag moeten. Gemeenten en werkgevers zijn de komende jaren verplicht om banen voor deze doelgroep beschikbaar te stellen. Gezien de afnemende middelen zullen alle inspanningen de komende jaren gericht moeten zijn op het beheersen van de kosten en het uitplaatsen van de mensen die nu "binnen" de sociale werkvoorziening werken. Volgens het Prestatieplan IJmond Werkt! is dit onder meer mogelijk door het benutten van werkplekken die vrij komen via social return. Daarnaast willen de gemeenten de decentralisaties slim aan elkaar verbinden en efficiency creëren door gezamenlijk via wijkteams de eerste re-integratievraag op te pakken. In het Prestatieplan is niet concreet uitgewerkt hoe dit in de praktijk zijn beslag zal krijgen.

4.5.2 IJmond Werkt!

Zoals voornoemd ligt een belangrijk deel van de uitvoering van de Participatiewet bij de organisatie IJmond Werkt!. Volgens de GR heeft het samenwerkingsverband de volgende taken:

- a. zoveel mogelijk ingezetenen die Wsw-geïndiceerd zijn, arbeid te bieden, bij voorkeur onder normale omstandigheden, die aansluit bij hun capaciteiten en mogelijkheden;
- b. zoveel mogelijk ingezetenen die behoren tot de re-integratiedoelgroep te begeleiden naar werk, bij voorkeur onder normale omstandigheden;
- c. alle uit de WWB voortvloeiende uitvoeringstaken op het gebied van re-integratie te verrichten.

Daarnaast heeft het samenwerkingsverband de volgende bevoegdheden:

- a. alle uit de Wsw voortvloeiende uitvoeringstaken zijn aan het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband gedelegeerd;
- b. de uitvoeringstaken op het gebied van re-integratie in het kader van de WWB, de IOAW, de IOAZ en de Anw worden door het algemeen bestuur en de directeur in mandaat uitgevoerd; De colleges nemen hiertoe afzonderlijke mandaatbesluiten;
- c. naast taken die voortvloeien uit de in artikel 4 lid 1 genoemde wetten kan het samenwerkingsverband, indien en voor zover daartoe unaniem door de colleges een mandaatbesluit is genomen, ook taken uitvoeren in het kader van de in artikel 4 lid 2 en 3 bedoelde wetgeving;
- d. de taken worden uitgevoerd binnen de geldende beleidskaders en binnen de begroting.

Uitgangspunt voor de besluitvorming in het algemeen bestuur (AB) van IJmond Werkt! is meerderheid van stemmen. Zodra het besluit echter betrekking heeft op de volgende onderwerpen, is unanimititeit vereist:

- de statuten van de organisatie;
- de specificatie van de doelgroep;
- wijziging van het doel, de taken of bevoegdheden van de organisatie;
- liquidatie van de organisatie;
- wijziging van het verdeelmodel;
- wijziging in de registergoederen;
- financiële risico's die mogelijk de algemene reserve van het samenwerkingsverband overstijgen.

4.5.3 Regionale samenwerking

In een brief van het college van B&W van Beverwijk aan de raad d.d. 24 februari 2014 schreef het college dat 'recent' met de gemeenten in de arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland & IJmond een intentieovereenkomst tot bestuurlijke samenwerking is aangegaan. Van daaruit willen de gemeenten jeugdwerkloosheid bestrijden en werkgeversdienstverlening verrichten. Dit zal voor de regio IJmond gedaan worden vanuit IJmond Werkt!.

4.5.4 Tussenconclusie norm 3.3

Wat betreft IJmond Werkt! zijn duidelijke afspraken gemaakt over zaken als taken, bevoegdheden en besluitvorming. Wel is het van belang dat er goede afspraken gemaakt worden over de afstemming tussen IJmond Werkt! en het Loket Werk en Inkomen. Wat betreft de bestuurlijke samenwerking in de regio is niet meer bekend dan dat er een intentieovereenkomst is aangegaan.

4.6 Norm 3.4: SMT-indicatoren en monitoring

De vierde norm in het kader van de uitvoering van de Participatiewet bepaalt dat de gemeente voor de benoemde operationele doelen SMT-indicatoren heeft benoemd op basis waarvan kan worden bepaald in welke mate de doelen binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget gerealiseerd worden.

In de Kadernota Werk 2012 staat dat het belangrijk is dat de resultaten van de dienstverlening van IJmond Werkt! goed worden vastgelegd en gevolgd. Dit is uitgewerkt in prestatie-indicatoren die opgenomen zijn in het Prestatieplan IJmond Werkt!. Deze indicatoren zijn gekoppeld aan de vier bovengenoemde prestatieafspraken.

Prestatieafpraak	Prestatie-indicator
1. Sluitende exploitatie	<ul style="list-style-type: none"> • Saldo baten en lasten in kwartaalrapportage en begroting. • SISA verantwoording.
2. Uitstroom	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal klanten dat werk gevonden heeft ten opzichte van alle afgesloten trajecten. • Het aantal klanten dat onbetaald aan de slag is (gegaan) bij een reguliere werkgever. • Het aantal klanten dat met loonkostensubsidie aan de slag is (gegaan) bij een reguliere werkgever. • Het aantal klanten dat via betaald werk volledig uitkeringsonafhankelijk is geworden. • Het aantal klanten dat via betaald werk gedeeltelijk uitkeringsonafhankelijk is geworden. • Het aantal klanten dat is geplaatst op een werkplek i.h.k.v. social return. • Het aantal klanten dat onbetaald aan de slag is (gegaan) bij IJmond Werkt!. • Gemiddelde duur tussen eerste melding en aanvang begeleiding. • Gemiddelde duur begeleiding naar betaald werk. • Het aantal klanten dat in begeleiding wordt genomen. • Het aantal klanten dat uitvalt. • Het aantal klanten dat wordt overgedragen naar de gemeente, omdat zij niet bemiddelbaar zijn naar werk. • Het aantal opgelegde maatregelen.
3. Werken bij reguliere werkgevers	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal klanten met een Wsw-indicatie dat begeleid werkt. • Het aantal klanten met een Wsw-indicatie dat gedetacheerd werkt. • Het aantal klanten met een Wsw-indicatie dat bij IJmond Werkt! werkt. • Het percentage succesvolle werkgeverscontacten. • De score op werkgeverstevredenheid met de dienstverlening. • De score op klanttevredenheid met de dienstverlening.
4. Instroombeperking	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal klanten dat preventief in begeleiding genomen is. • Het aantal klanten dat preventief naar betaald werk begeleid is.

Tabel 5.2: Afgesproken indicatoren domein Werk & Inkomen Kadernota werk 2012

Volgens de toelichting hierop maken deze prestatie-indicatoren onderdeel uit van de managementinformatie en vormen ze een graadmeter voor de voortgang op de prestatieafspraken.

Beverwijk

In de Beverwijkse begroting 2015 is bepaald dat het college de prestatie-indicatoren voor bestaande en nieuwe taken verder uitwerkt in 2015. Op dit moment zijn deze zodoende niet bekend.

Heemskerk

In de begroting van Heemskerk zijn de volgende indicatoren opgenomen met betrekking tot participatie:

- Aantal mensen op regulier re-integratietraject bij IJmond Werkt!
- Aantal mensen uitgestroomd naar regulier werk
- Aantal mensen werkzaam in gesubsidieerde arbeid (loonkosten subsidie)
- Aantal mensen werkzaam op beschutte werkplek
- Aantal mensen op Sociaal activeringstraject
- Aantal mensen op rusttraject
- Aantal betaalde uitkeringen Participatiewet, Bbz, Ioaw, Ioaz
- Aantal verstrekkingen bijzondere bijstand

Bij deze indicatoren zijn referentiewaarden genoemd, die in de meeste gevallen betrekking hebben op het jaar 2013. Voor de indicatoren over de loonkostensubsidie en beschutte werkplekken zijn geen referentiewaarden opgenomen. Vervolgens zijn voor al deze indicatoren voor de jaren 2014 tot en met 2018 streefwaarden (aantallen) opgenomen.

4.6.1 Tussenconclusie norm 3.4

In het Prestatieplan IJmond Werkt! zijn heel concrete indicatoren benoemd op basis waarvan de gemeenten de resultaten van IJmond Werkt! willen monitoren. Aanvullend daarop zijn in de begroting van Heemskerk indicatoren opgenomen, inclusief referentiewaarden voor de meeste van deze indicatoren en streefwaarden voor alle indicatoren. In de begroting van Beverwijk is aangegeven dat indicatoren in 2015 uitgewerkt zullen worden.

4.7 Norm 3.5: maatregelen beheersbaarheid financiële risico's Participatiewet

4.7.1 Budgetten voor de uitvoering van de Participatiewet

In juni 2014 heeft staatssecretaris Klijnsma de indicatieve budgetten van het Participatiebudget 2015 openbaar gemaakt. Op basis van deze informatie waren voor de gemeenten Beverwijk en Heemskerk zijn de volgende budgetten beschikbaar:

- Beverwijk: € 6.151.588
- Heemskerk: € 5.290.938

Deze budgetten zijn opgebouwd uit een budget voor de Participatiewet (ook wel re-integratiebudget genoemd) en een budget voor de Wsw. Uit de cijfers die staatssecretaris Klijnsma op Prinsjesdag 2014 presenteerde blijkt echter dat er voor zowel Beverwijk als Heemskerk meer budget is. Dit als gevolg van een toevoeging van een kleine € 14 miljoen waarmee gemeenten worden geacht adviezen van het UWV te betalen. Daarnaast is op Prinsjesdag ook een actualisering van de Wsw-budgetten gepresenteerd vanwege een verkeerde aanname in het verdeelmodel. De budgetten voor uitvoering van de Participatiewet zijn nu:

- Beverwijk: € 6.264.038
Dit bedrag is als volgt opgebouwd: € 6.151.588 (meicirculaire 2014) + € 52.861 (extra re-integratiebudget) + € 59.589 (gecorrigeerd Wsw-budget).
- Heemskerk: € 5.349.222
Dit bedrag is als volgt opgebouwd: € 5.290.938 (meicirculaire 2014) + € 52.577 (extra re-integratiebudget) + € 35.707 (gecorrigeerd Wsw-budget).

Beverwijk

In de begroting 2015 van Beverwijk staat dat er een onderzoek bij IJmond Werkt! loopt om efficiëncyslagen te maken om zo toekomstige tekorten door afbouw van de sociale werkvoorziening te kunnen dekken.

In het coalitieakkoord 2014-2018 van Beverwijk staat dat het participatiebudget in eerste instantie zal worden ingezet op de groep met de minste afstand tot de arbeidsmarkt. In het coalitieakkoord staat niet beschreven wat dit betekent voor de groep met een verre afstand tot de arbeidsmarkt.

Heemskerk

In de begroting 2015 van Heemskerk is een voorbehoud gemaakt ten aanzien van het instrument loonkostensubsidie. Tijdens het opstellen van de begroting was namelijk nog niet bekend hoeveel gemeenten zullen ontvangen om dit instrument toe te kunnen passen. Meer informatie wordt verwacht bij het bekend maken van het voorlopige rijksbudget van de gebundelde uitkering in oktober. Op basis van deze bedragen worden de onderhandelingen gevoerd met de aanbieders. Ten tijde van het opstellen van de programmabegroting waren deze onderhandelingen nog niet afgerond. Heemskerk hanteert als uitgangspunt om de uitgaven binnen genoemde budgetten te houden. De inkomsten en uitgaven zijn zodoende budgetneutraal opgenomen in de meerjarenbegroting.

4.7.2 Risico's

Omdat de gemeenten risicodragers zijn, heeft de GR IJmond Werkt! een beperkt weerstandsvermogen nodig voor onverwachte tegenvallers in de normale bedrijfsvoering. Een bedrag van € 500.000 is daarvoor toereikend, zo wordt vermeld in een informerende brief van het college van B&W van Beverwijk aan de raad d.d. 3 april 2013.

Het Regio raadsvoorstel ter begeleiding van de vast te stellen verordeningen stelt: *"De re-integratieinstrumenten in de verordening worden bekostigd vanuit het re-integratiebudget. De overige verordeningen vinden hun dekking in het inkomensdeel. Voor de uitvoeringskosten geldt dat er in de meicirculaire een klein bedrag voor ter beschikking is gesteld van IJmondiaal ongeveer € 30.000,-. Gezien het toenemende aantal klanten staat het uitvoeringsbudget bij de uitvoerende afdeling sterk onder druk, waardoor dit bedrag gezien moet worden als een druppel op een gloeiende plaat."* (2014)

Ook in prestatieafspraken IJmond Werkt! wordt gerefereerd aan krappe budgettaire kaders: *"De financiële consequenties van de prestatieafspraken op werk zijn lastiger in te schatten. Naar verwachting zal het aantal uitkeringsgerechtigden bij een aantrekkende economie nog enige tijd blijven groeien. Dit omdat de gemeentelijke uitkeringsgerechtigden o.a. vanwege hun zwakke positie op de arbeidsmarkt als laatste weer werk vinden. De vraag hoe snel de economie weer aantrekt is dus van wezenlijke invloed op vraag of het percentage uitstroom van minimaal 50% voldoende is om de instroom te pareren en binnen het uitkeringsbudget te blijven. De resultaten op dit punt worden bewaakt via de kwartaalrapportages van IJmond Werkt!."* (2014)

De begrotingen van beide gemeenten bevatten risico-inventarisaties ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet.

Beverwijk

De volgende risico's worden genoemd in de Beverwijkse begroting:

- "De sociale werkvoorziening wordt afgebouwd. Via natuurlijke uitstroom wordt het huidige bestand van de SW langzaam (in max. 40 jaar) afgebouwd. De mensen in het SW bestand behouden hun arbeidsvoorwaarden, maar de vergoeding van het Rijk aan de gemeenten neemt af. IJmond Werkt! onderzoekt op dit moment verschillende scenario's om de financiële consequenties door herstructurering van de sociale werkvoorziening en sterk afnemende budgetten op te kunnen vangen.

- Bij het opstellen van deze begroting is nog onbekend hoeveel voor loonkostensubsidie ontvangen wordt.”

Heemskerk

Net als bij de jeugdzorg en de Wmo bevat de begroting 2015 van Heemskerk ook ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning een overzicht van de onderscheiden risico's, inclusief een kwantificering daarvan en beheersmaatregelen.

Risico	Kwantificering	Beheersmaatregel
Meer klanten die aanspraak maken op een uitkering ten opzichte van beschikbaar budget, als gevolg van een dalende conjunctuur, een stijgende werkloosheid en uitbreiding doelgroep (voorheen Wsw-ers en Wajong'ers) en loonkostensubsidie.	Categorie: - Financieel: \geq € 1 miljoen	Strenge controle rechtmatigheid op gebruik uitkering. Monitoring rijksbijdrage in verband met nieuwe verdeelsleutel, instroom bij IJmond Werkt!, de uitplaatsing bij externe werkgevers en de instroom van nieuwe (voorheen) Wsw-ers en Wajong'ers.
Daling van het reïntegratiebudget, waarbij het ongewis is of IJmond Werkt! met een sluitende begroting kan komen.	Categorie: - Financieel: € 200.000 - € 500.000 - Imago	Samenwerking met de andere boven regionale gemeenten, UWV en IJmond Werkt! om de re-integratieactiviteiten efficiënt in te zetten.
Toename beroep op het armoedebeleid, schuldhulpverlening, kwijtschelding gemeentelijke belastingen etc. als gevolg van stijging aantal burgers met inkomen rond of onder het sociaal minimum.	Categorie: - Financieel: € 200.000 - € 500.000 - Imago	Monitoren uitgaven.
De Wsw rijksbijdrage per plek neemt af van € 25.900 in 2014 tot € 22.700 met ingang van 2020. De voormalige Wsw-ers behouden hun dienstverband, dus houden recht op € 25.900. Als het niet lukt om Wsw-ers bij reguliere werkgevers onder te brengen, is het risico dat de re-integratiegelden opgaan aan de Wsw-geïndexeerde.	Categorie: - Financieel: € 50.000 - € 200.000 - Imago	Sturing op prestatie afspraken en monitoring van het aantal mensen met een Wsw-indicatie werkzaam bij IJmond Werkt! en het aantal mensen dat te werk wordt gesteld met loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever.
Economische problematiek vergroot de kans op sociaal maatschappelijke uitval en overlast en druk op voorzieningen. Onduidelijk is in hoeverre het effect van de decentralisaties zal leiden tot toename van de druk op de maatwerkvoorzieningen, waaronder beschermd wonen en maatschappelijke opvang.	Categorie: - Financieel: € 50.000 - € 200.000	Vroegtijdig signaleren, scherpe keuzes maken bij indicatiestelling en budgetbeheer.
Forse korting op budget financiële tegemoetkoming aan mensen met aanmerkelijke meerkosten als gevolg van ziekte of handicap.	Categorie: - Financieel: € 50.000-€ 200.000	Monitoren of er een toename is aan aanvragen bijzondere bijstand.

Tabel 5.3: Risico-overzicht Participatiewet inclusief beheersmaatregelen begroting Heemskerk 2015

De eerder in deze rapportage genoemde top 10 risico's voor de gemeente Heemskerk in het algemeen, die in de begroting 2015 is opgenomen, bevat twee risico's die betrekking hebben op de Participatiewet. Het ene risico betreft het risico dat overschrijding van het benoemde klantvolume Wwb 65+ plaatsvindt. De kans op realisatie van dit risico wordt ingeschat op 90% (d.w.z. 1 keer per jaar), waarbij volgens de gemeente het maximale financiële risico € 1 miljoen is. Tevens is de invloed geschat op 5,31, waarmee het relatieve aandeel van het betreffende risico ten opzichte van het totaal van de risico's bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit wordt weergegeven. Het andere risico betreft de daling van het re-integratiebudget. De kans op realisatie van dit risico wordt ingeschat op 70% (d.w.z. één keer per één tot twee jaar), waarbij volgens de gemeente het maximale financiële risico € 500.000 is. De invloed van deze kans is geschat op 2,06%.

Een risico dat in bovenstaande niet genoemd is betreft de werking van verbonden partijen. Democratische controle daarop is in het algemeen lastig te realiseren. Dit dient dan ook een expliciet aandachtspunt te zijn van de raden.

4.7.3 Tussenconclusie norm 3.5

Er zijn risico-inventarisaties opgesteld. Daarin wordt vooral het risico van mogelijk onvoldoende toereikende financiën benadrukt. Een van de beheersmaatregelen is het weerstandsvermogen van de GR IJmond Werkt!. Daarnaast komt vooral het belang van goede monitoring naar voren.

4.8 Norm 3.6: rapportage aan raad

De zesde norm uit het normenkader stelt dat er afspraken zijn gemaakt over hoe en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de uitvoering van de taken uit Participatiewet.

In het Prestatieplan IJmond Werkt! staat dat sturing op en verantwoording over de prestaties plaatsvindt op basis van de managementinformatie via de gebruikelijke cyclus van planning en control. Zo worden de belangrijkste indicatoren opgenomen in de begroting van IJmond Werkt!, waarop raden zienswijzen naar voren kunnen brengen. Daarnaast zal het AB driemaal per jaar (mei, augustus en november) een tussenrapportage vaststellen met een beleidsmatige en financiële tussenstand. In deze tussenrapportages worden tevens de geleverde prestaties vergeleken met de geraamde prestaties. Deze vergelijking vindt eveneens plaats in de ontwerpjaarrekening, waarin afwijkingen worden verklaard en toegelicht. Uit de afspraken blijkt niet dat deze tussentijdse rapportages van het AB en/of de ontwerpjaarrekening van IJmond Werkt! ook aan de raden worden voorgelegd.

Het Prestatieplan is een dynamisch plan, zo staat erin beschreven. Daarom zal per jaar geëvalueerd worden of de prestatieafspraken die hieruit voortvloeien voldoen aan de financiële en beleidsmatige realiteit. Zo mogelijk worden ze na een evaluatie nog smarter geformuleerd. Volgens het Prestatieplan worden de risico's die de gemeenten lopen als IJmond Werkt! slecht presteert, hiermee onder controle gehouden.

De verantwoording volgens de Single Audit Single Registration (SISA) vindt voor de sw-gelden primair plaats via IJmond Werkt!. Het werkdeel wordt door de gemeenten verantwoord op basis van de door de accountant gecontroleerde jaarrekening van IJmond Werkt!. De gelden per gemeente zullen herleidbaar worden vermeld op de jaarrekening.

Daarnaast vindt er op 28 februari van elk kalenderjaar een verantwoording plaats aan de Rijksoverheid onder de naam 'Beeld van de uitvoering'. Via deze verantwoording maakt de gemeente inzichtelijk hoeveel zij in het jaar ervoor per wettelijke taak (WWB, IOAW, IOAZ, Besluit bijstandsverlening zelfstandigen, Wet participatiebudget) heeft uitgegeven. Deze verantwoording is bepalend voor de vaststelling van het budget in het jaar daarop.

4.8.1 Tussenconclusie 3.6

Uit bovenstaande leiden wij af dat de gemeenteraad via de gebruikelijke P&C-cyclus (van de Gemeenschappelijke Regeling IJmond Werkt!) geïnformeerd wordt over de uitvoering van de Participatiewet-taken. De bestudeerde documenten bevatten daar expliciete afspraken over. Tevens is een jaarlijkse evaluatie van de Prestatieafspraken overeengekomen.

4.9 Norm 3.7: nulmeting Participatiewet

De zevende norm met betrekking tot de evalueerbaarheid van het participatiebeleid veronderstelt dat er een nulmeting heeft plaatsgevonden op basis waarvan kan worden bepaald of de gemeente in de toekomst vooruitgang heeft weten te boeken.

De Kadernota Werk 2012 bevat:

- cijfers over het aantal werkgevers in de regio IJmond (zonder peildatum);
 - het aantal WSW-ers in de regio dat begeleid of via detachering werkt (zonder peildatum);
 - cijfers uit 2010 en 2011 over niet-werkenden werkzoekenden;
 - cijfers uit 2010 over Wajong-ers;
 - een streefcijfer voor het aantal Wsw-ers (200 personen) en het aantal Wsw-ers in april 2011 per IJmondgemeente;
 - het aantal uitkeringen WWB (incl. IOAW, IOAZ en BBZ) en WIJ op 1 september 2011 per IJmondgemeente;
 - het aantal mensen dat op een wachtlijst voor de Wsw staat op 31 maart 2011 per IJmondgemeente.
- Ten slotte bevat de Kadernota informatie over huishoudens met een uitkering, namelijk het percentage daarvan dat een zorgtraject of een maatschappelijk activeringstraject volgt, het percentage dat een lang arbeidsactiveringstraject volgt, het percentage dat een traject voor directe arbeidstoeleiding volgt en het percentage dat met ondersteuning werkt (bijvoorbeeld met loonkostensubsidie). Een peildatum wordt hierbij niet genoemd.

Er is vanuit het UWV een Basisset Regionale Arbeidsmarktinformatie beschikbaar, specifiek gericht op de arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland. Het gaat om arbeidsmarktinformatie op basis van bestanden van werkzoekenden en vacatures van het UWV en andere organisaties. Per gemeente zijn de volgende cijfers gespecificeerd:

- WW-uitkeringen in juli 2013, juni 2014 en juli 2014;
- WW-uitkeringen naar leeftijd en verstreken duur;
- het aantal geregistreerde werkzoekenden.

4.9.1 Tussenconclusie norm 3.7

Er zijn diverse gegevens beschikbaar die gebruikt kunnen worden bij monitoring. Wel zijn de gegevens uit de Kadernota Werk 2012 inmiddels wat verouderd en kennen zijn niet allemaal een(zelfde) peildatum.

5. Samenhang decentralisaties

5.1 Inleiding

Dat de taken van de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet allemaal tegelijkertijd tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid gaan behoren, is een grote uitdaging voor gemeenten. Tegelijkertijd wordt dit landelijk ook gezien als een mogelijkheid bij uitstek om dwarsverbanden te leggen tussen verschillende taken in de sociale domein. De mogelijkheid om op lokaal niveau de problematiek integraal te benaderen en dwarsverbanden te kunnen leggen worden door het Rijk ook expliciet als een argument gebruikt om de opgelegde bezuinigingen te kunnen rechtvaardigen. Gemeenten zouden de taken met andere woorden met aanzienlijk minder middelen dan voorheen moeten kunnen uitvoeren juist omdat zij de problematiek vanuit de samenhang tussen de domeinen kan aanpakken. Het streven naar samenhang zou daarom ook expliciet aandacht dienen te krijgen in het beleid en de uitvoering van de drie decentralisaties bij de afzonderlijke gemeenten.

Onder samenhang verstaan wij daarom het stelsel van maatregelen in de uitvoering die er voor zorgen dat minimaal:

- de gemeente per gezin of huishouden - en niet alleen per cliënt - een pakket met ondersteuningsopties uit de verschillende domeinen kan samenstellen die het meeste recht doen aan de specifieke situatie waarin het *gezin* zich bevindt en zo de afzonderlijke leden van het gezin/huishouden het beste helpt;
- het beroep op de gezamenlijke - over de drie afzonderlijke domeinen beschikbare - middelen voor de ondersteuning van hulpbehoevenden kan worden beperkt tot maximaal de omvang van de gezamenlijk met de decentralisaties overgekomen budgetten, inclusief de bezuinigingstaakstellingen die daarin zijn verwerkt.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de wijze waarop door de gemeenten Beverwijk en Heemskerk invulling wordt gegeven aan het door het Rijk verwachte streven naar samenhang tussen de drie domeinen jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie en de mate waarin dit evalueerbaar is gemaakt.

5.2 Norm 4.1: benoeming ambities samenhang

De eerste 'samenhang'-norm stelt dat de gemeente in het coalitieakkoord/-programma, de programmabegroting en/of in de afzonderlijke beleidsnotities op de domeinen Jeugdzorg, Wmo en Participatie ambities heeft benoemd ten aanzien van de mate waarin en wijze waarop naar samenhang wordt gestreefd tussen de drie genoemde domeinen en wordt ingezet op het streven naar een 'één gezin, één plan, één regisseur, één budget'-aanpak.

5.2.1 Gemeenschappelijke kaders IJmondgemeenten

De gemeenten hebben geen overkoepelend beleidsstuk voor de drie decentralisaties tezamen. Om ambities op het gebied van samenhang tussen de drie domeinen te vinden, moet dus gekeken worden naar de afzonderlijke beleidsstukken op de losse domeinen jeugd, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen. In de Wmo-beleidsstukken en de Kadernota Werk 2012 staan geen ambities genoemd als het gaat om samenhang. In de Visie Jeugdhulp 2012 is het volgende benoemd:

"De vier samenwerkende IJmondgemeenten pakken de drie decentralisaties in samenhang op." (2012)

Ook staat er dat de gemeenten de transitie (en transformatie) van de jeugdzorg zo integraal mogelijk willen aanpakken en vormgeven. In het streefbeeld ten aanzien van de jeugdhulp (zoals dat naar voren is gebracht in de Visie Jeugdhulp 2012) komt deze samenhang tussen de verschillende domeinen ook naar

voren, omdat daarin gesproken wordt van een "totale, samenhangende ondersteunings- zorg en veiligheidsstructuur" (2012). Kanttekening is wel dat dit streefbeeld gericht is op de jeugdzorg, maar het zou wel passen in een samenhang met de andere twee domeinen.

5.2.2 Samenhang-ambities in de coalitieakkoord/-programma's en programmabegrotingen

We hebben bekeken of in de coalitieakkoorden/-programma's en programmabegrotingen 2015 van beide gemeenten speerpunten c.q. ambities zijn benoemd te aanzien van samenhang tussen de decentralisaties. Daaruit kwam het volgende naar voren.

Beverwijk

De coalitie van de gemeente Beverwijk heeft voor de raadsperiode 2014-2018 in haar coalitieakkoord 'Vertrouwen in mensen met de blik op de toekomst' vijf speerpunten benoemd. Een van die speerpunten is getiteld 'Zorgvuldige zorg. Ruimte voor de kwetsbare mens' en luidt als volgt:

"In de periode 2014-2018 staan we voor grote uitdagingen op het gebied van zorg. De coalitie zet in op een zorgvuldige doorvoering van de zorgtransities. Door ruimte te geven aan de eigen kracht van mensen en met oog voor de menselijke maat, zorgen wij ervoor dat niemand tussen wal en schip valt." (2014)

Hoewel dit speerpunt vooral betrekking heeft op de Wmo-transitie, kan het ook doorgetrokken worden naar de transities jeugd en participatie met als inzet dat niemand tussen wal en schip valt. Tegelijkertijd is dit niet te beschouwen als een echt overkoepelende ambities ten aanzien van de decentralisaties.

Als het gaat om de financiering van de decentralisaties heeft de coalitie van Beverwijk als een van de dertien financiële spelregels geformuleerd:

"Decentralisaties vanuit het Rijk moeten binnen hun eigen budget worden georganiseerd. De taken behorende bij de decentralisaties moeten binnen het eigen budget worden uitgevoerd. Er wordt in eerste instantie gewerkt met een reserve om onvoorziene uitgaven in open-einde-regelingen toch te kunnen dekken uit het beschikbare budget." (2014)

Hiermee geeft de Beverwijkse coalitie aan dat er in principe geen sprake is van budgettaire ontschotting tussen de verschillende domeinen.¹⁶

De programmabegroting 2015 van Beverwijk bevat een paragraaf 'Decentralisaties'. Overkoepelende ambities zijn daarin echter niet teruggevonden.

Heemskerk

Het Heemskerkse coalitieprogramma bevat evenmin een ambitie voor de decentralisaties tezamen. Wel zijn ten aanzien van zowel maatschappelijke ondersteuning als jeugdhulp de volgende ambities benoemd:

- Preventie: *"Om de zorgkosten zo laag mogelijk te houden, wordt sterk ingezet op preventie. Er zal naar worden gestreefd zo plat mogelijke organisatiestructuren te hanteren en geen overbodige bureaucratie toe te laten."*
- Mantelzorg: De coalitie hecht grote waarde aan mantelzorg en wil dat met diverse maatregelen in stand houden dan wel bevorderen. (2014)

Ten aanzien van de decentralisaties in het algemeen zijn in het coalitieprogramma van Heemskerk de volgende ambities benoemd:

- De rol van de gemeente: deze *"beperkt zich tot het neerzetten van een goed proces met duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het zo nodig bijsturen daarvan op basis van audits. Ook zal de gemeente een laagdrempelige klachtenmogelijkheid bieden om zo de werking van het proces te monitoren."*

¹⁶ Zie voor een nadere verdieping van budgettaire ontschotting paragraaf 5.3.3.

- Regionale samenwerking: *"Vanwege de complexiteit en het vaak specialistische karakter van een groot aantal activiteiten wordt zo veel mogelijk gezocht naar regionale samenwerking. In dat kader wordt echter ook met belangstelling uitgezien naar lokale initiatieven."* (2014)

De programmabegroting 2015 van Heemskerk bevat, zoals voornoemd, het programma Sociaal Domein. In de inleiding daarvan staat:

"De visie [op het sociaal domein] is dezelfde als die ten grondslag ligt aan de Wmo. Dat betekent dat eerst wordt ingezet op preventie. Voorkomen blijft immers altijd beter dan genezen. Naast preventie is ook het versterken van de eigen kracht, het tijdig signaleren van problemen en het zorgen dat een probleem snel de meest adequate aanpak krijgt van belang. In essentie gaat het er hier om dat mensen zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen blijven deelnemen aan de samenleving.

Naast het versterken van de eigen kracht zet het gemeentelijk beleid ook in op het versterking van het sociaal netwerk. Dat betekent dat indien de eigen kracht (tijdelijk) niet afdoende is, er een beroep gedaan kan en moet worden op familie en vrienden (mantelzorg), maar ook op burens en vrijwilligers. Deze inzet kan gepaard gaan met gebruik van algemene voorzieningen die voor iedereen beschikbaar zijn.

Soms zijn de problemen echter zo groot dat er specialistische hulp aan te pas moet komen. De gemeente heeft hiervoor individuele maatwerkvoorzieningen zoals bijvoorbeeld een rolstoel of een woningaanpassing. Maar ook jeugdzorg en onderwijs horen daarbij. Ook wanneer iemand – al dan niet tijdelijk – niet in staat is om in zijn eigen inkomen te voorzien, bijvoorbeeld door het verlies van werk, kan een beroep gedaan worden op de maatwerkvoorzieningen van de gemeente."

5.2.3 Tussenconclusie norm 4.1

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat een ambitie met betrekking tot samenhang tussen de drie domeinen in de IJmondse beleidskaders nagenoeg ontbreekt. Er is geen overkoepelend beleidsstuk en ook uit de beleidsstukken voor de domeinen apart blijkt slechts beperkt van een ambitie op integraliteit. Dit geldt ook voor het coalitieakkoord/-programma's van de gemeenten alsmede voor de programmabegroting van Beverwijk. De programmabegroting van Heemskerk bevat wel een overkoepelende visie op het sociaal domein, maar de dwarsverbanden tussen de verschillende domeinen komen daarin niet echt nadrukkelijk naar voren.

5.3 Norm 4.2: vertaling ambities naar beleids- en operationele doelen

De tweede norm met betrekking tot de evalueerbaarheid van de samenhang stelt dat de ambities vertaald zijn in beleids- en operationele doelen met betrekking tot:

- de wijze waarop samenhang wordt nagestreefd tussen de domeinen;
- de mate waarin en wijze waarop informatie over individuele gevallen tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties dient te worden gedeeld en de privacy wordt gerespecteerd;
- de mate waarin budgetten uitwisselbaar zijn tussen de afzonderlijke domeinen.

Tevens dienen de beleids- en operationele doelen onderling consistent te zijn.

5.3.1 Het streven naar samenhang tussen de domeinen

In de meeste beleidsstukken wordt het credo 'één gezin, één plan, één regisseur' geregeld aangehaald. Zo vindt men vanuit het domein jeugdhulp dat de situatie van een jongere integraal moet worden bekeken en afstemming en samenwerking met andere 'domeinen' noodzakelijk is. Naast de transities Wmo en Participatie wordt in de Kadernota Jeugdhulp 2013 ook specifiek de transitie Passend Onderwijs genoemd. In een van de Wmo-beleidsstukken wordt opgemerkt dat afstemming met jeugd en participatie op lokaal en/of sub-regionaal niveau gestalte krijgt. De Kadernota Werk 2012 bevat geen doelstellingen als het gaat om samenhang met de andere domeinen.

De verordening jeugdhulp wordt op onderdelen zoveel mogelijk afgestemd met de Wmo-verordening, zo blijkt uit het raadsvoorstel bij de verordening. Zaken als de toegang, de procedure van melding en aanvraag (artikel 4 t/m 8 van de modelverordening VNG) en/of onderwerpen als vooronderzoek, het gesprek, verslag en ondersteuningsplan, indienen aanvraag, het Persoonsgebonden budget, de klachtenregeling en inspraak en zeggenschap worden in de nadere regels, in afstemming met de Wmo verder uitgewerkt. Hoe een en ander concreet uitgewerkt wordt in de praktijk, komt in paragraaf 5.4 aan bod.

5.3.2 Informatievoorzieningen

Om integraliteit tussen de verschillende domeinen te bewerkstelligen, zijn goede informatievoorzieningen cruciaal. Tegelijkertijd is het belangrijk dat privacy daarin beschermd wordt.

In het aanvullend beleidskader IJmond staat dat de colleges van de IJmondgemeenten in april 2013 een intentieovereenkomst hebben gesloten om te gaan samenwerken op het gebied van informatiemanagement en automatisering. Het doel is om uiterlijk per 1 januari 2017 te komen tot een gedeelde ICT-infrastructuur. De decentralisaties AWBZ, Jeugdzorg en Participatiewet maken ook deel uit van deze intentieverklaring. Hierdoor kan IJmondiaal mede invulling worden gegeven aan het voor de decentralisaties geldende uitgangspunt van 'één gezin, één plan, één regisseur'. Deze gedeelde ICT-infrastructuur is volgens de nota niet op korte termijn gereed.

Vooralsnog zal gewerkt worden met het systeem Mens Centraal, zo blijkt uit de notitie Integrale toegang sociaal domein Heemskerk. Mens Centraal bestaat uit een toolbox met ICT-toepassingen, waardoor gezamenlijke dienstverlening en uitwisseling van informatie wordt gefaciliteerd. Het kan ingezet worden als schil om bestaande ICT-systemen te verbinden en informatie samen te voegen. Nadere afspraken over de inzet van Mens Centraal worden gemaakt in de regionale werkgroep informatievoorziening decentralisaties en de interne werkgroep informatievoorziening. Hier worden tevens afspraken gemaakt over gegevensuitwisseling in relatie tot de privacywetgeving en deze afspraken worden vastgelegd in convenanten tussen diverse partners.

Of het gaat lukken om het systeem Mens Centraal per 1 januari 2015 gereed te hebben en of hier nog de nodige haken en hoge aan kleven, blijkt niet uit de bestudeerde documenten.

5.3.3 Budgettaire ontschotting

De samenhang tussen verschillende domeinen kan ook blijken uit het bestaan van budgettaire ontschotting.

Soms is samenhang binnen een kolom al lastig. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kolom jeugdhulp, waar in de diverse soorten specialistische jeugdzorg in 2015 nog apart worden ingekocht naar de regio's. Volgens de offerte-aanvraag jeugd-ggz wordt wel toegewerkt naar een ontschot budget voor alle jeugdzorg. Een termijn is daarbij niet genoemd.

In het raadsvoorstel inzake het Beleidsplan Wmo 2014 staat dat de AWBZ-decentralisatie niet kan worden losgezien van de andere grote decentralisaties in het sociale domein: de transitie Jeugdzorg en de Participatiewet. Cliëntgroepen, aanbieders en hulp- en ondersteuningstypen overlappen elkaar op verschillende manieren. Volgens het raadsvoorstel biedt dit gemeenten extra mogelijkheden om hulp en ondersteuning aan burgers (dichtbij), zonder schotten en goedkoper te organiseren. *"De drie decentralisaties worden daarom in nauwe samenhang met elkaar opgepakt en vormgegeven. Hierbij worden ook de ontwikkelingen in het kader van het passend onderwijs betrokken."* (2014)

De financiële spelregel uit het Beverwijkse coalitieakkoord die bepaalt dat de taken in principe binnen hun eigen budget moeten worden uitgevoerd, strookt niet de opmerking in de toelichting in het raadsvoorstel bij het Beleidsplan Wmo 2014 dat dat de decentralisaties mogelijkheid bieden voor ontschotting.

Vraag blijft: hoe is het straks geregeld qua al dan niet budgettaire ontschotting? Hebben de professionals uit het veld straks mogelijkheden om verschillende budgetten aan te spreken in geval van multiprobleemgezinnen? Een van de raadsleden van de IJmondgemeenten vroeg zich dit ook af. Het raadslid heeft namelijk begin 2014 aan de IJmond-raadscommissie de vraag gesteld of de regisseur van een multiprobleemgezin vanuit een potje kan werken of dat hij met vele potjes moet dealen. In de antwoordbrief van de raadscommissie d.d. 21 januari 2014 werd in antwoord daarop aangegeven dat straks vanuit de klant moet worden gedacht en niet vanuit budgetten. Daarom zal de regisseur alle benodigde partijen bij de problematiek van de klant betrekken en gezamenlijk zullen zij werken aan een zo goed mogelijke oplossing voor de klant, zo schrijft de raadscommissie. Hiermee blijft echter onduidelijk in hoeverre er in de praktijk sprake is van gescheiden budgetten per decentralisatie.

Om antwoord te krijgen op deze vraag, is gekeken naar de financiële verordeningen van beide gemeenten.

Beverwijk

In de Financiële verordening 2013 van de gemeente Beverwijk is bepaald dat de raad met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten *per programma* en het overzicht algemene dekkingsmiddelen autoriseert. Omdat de decentralisaties in de Begroting 2015 van Beverwijk als aparte programma's zijn opgenomen in de Programmabegroting 2015 Beverwijk, kan hiertussen niet zonder toestemming van de raad worden geschoven.

Heemskerk

Net als bij die van Beverwijk is in de Financiële verordening van Heemskerk bepaald dat de raad met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten *per programma* en het overzicht algemene dekkingsmiddelen autoriseert. Tevens autoriseert de raad daarmee de geraamde toevoeging en onttrekkingen aan reserves. Het verschil tussen Beverwijk en Heemskerk is echter dat de decentralisaties sociaal domein allen in één programma in de programmabegroting zijn opgenomen, genaamd het programma 'Sociaal domein'. Het aan dat programma gekoppelde programmabudget vormt de grens waarbinnen het college mag schuiven met budgetten, zonder de verplichting de raad om toestemming te vragen.

Kortom, voor het college van de gemeente Heemskerk is het mogelijk om binnen het sociaal domein te schuiven met budgetten, maar het college van de gemeente Beverwijk zal voor dergelijke handelingen toestemming aan de raad moeten vragen. De raad van Beverwijk heeft hierdoor ten opzichte van de raad van Heemskerk wel meer mogelijkheden om tijdens de uitvoering bij te kunnen sturen.

5.3.4 Tussenconclusie norm 4.2

Samenhang in de uitvoering van per 1 januari 2015 gedecentraliseerde taken is de intentie van de gemeenten. 'Eén gezin, één plan en één regisseur' is een veelgehoord credo. Beleids- en operationele doelen zijn met betrekking tot samenhang echter niet geformuleerd. Concrete uitwerkingsafspraken over samenhangende informatievoorziening en -uitwisseling moeten nog gemaakt worden. Met betrekking tot budgettaire ontschotting geldt dat in Beverwijk in principe niet wordt geschoven tussen de budgetten en dat dat in Heemskerk wel mogelijk is.

5.4 Norm 4.3: regie op de samenhang

Om de woorden 'één gezin/huishouden, één plan, één regisseur' inhoud te geven zal hier concreet 'handen en voeten' aan gegeven moeten worden. De derde norm uit het normenkader met betrekking tot samenhang tussen de decentralisaties stelt dan ook dat er duidelijk is afgesproken wie voor de regie op de samenhang is aangewezen en in welke relatie deze partij(en) staan tot:

- de eerstelijnsorganisaties;
- de tweedelijnsorganisaties;

- de sociale wijkteams/CJG coaches;
- de gemeente.

Tevens dienen deze taakverdelingen onderling consistent te zijn.

5.4.1 Samenhang in de uitvoering

In het Beleidsplan Wmo 2014 staat dat de decentralisatie AWBZ niet los te zien is van andere transities in het sociaal domein. Immers, gelijktijdig wordt ook de zorg voor jeugd naar gemeenten gedecentraliseerd en worden meer regelingen op het gebied van (arbeids)participatie onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gebracht. Doelgroepen, aanbieders en ondersteuningstypen overlappen deels en op verschillende manieren. Dit biedt gemeenten dan ook extra mogelijkheden om ondersteuning aan burgers dichtbij, met minder schotten én goedkoper te organiseren. Volgens het beleidsplan worden aspecten zoals de samenhang en afstemming met algemene voorzieningen, met de decentralisatie Jeugd en met de invoering van de Participatiewet, op lokaal en/of sub-regionaal niveau uitgewerkt.

De Wmo-raden IJmond hebben in hun advies van 8 augustus 2014 op de concept Verordening Wmo 2015 aangegeven dat de samenhang tussen de decentralisaties niet in de verordening tot uitdrukking komt. In zijn reactie daarop heeft het college van B&W van Beverwijk aangegeven dat dat juist is, omdat de samenhang tussen de decentralisaties vooral tot uitdrukking komt in de toegang. Het college zegt daarover: *"Bij de melding wordt gekeken in hoeverre problematiek zich afspeelt binnen de verschillende leefgebieden en wordt de samenhang daartussen bewaakt. Per casus wordt bekeken wie regie voert, zoals de cliënt zelf, de mantelzorger of de professioneel dienstverlener."*

Als gekeken wordt naar de samenhang op het gebied van de toegang dan komt al snel de aansluiting tussen de CJG teams en de sociale teams in beeld. Volgens de huidige plannen zijn straks zijn beide teams namelijk actief. Het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 zegt daarover dat de CJG teams op termijn gekoppeld kunnen worden met andere functionarissen, die in een wijk werkzaam zijn en uitgroeien tot of aansluiten bij sociale wijkteams. CJG teams en sociale wijkteams kunnen ook naast elkaar bestaan, maar dan is nauwe samenwerking en afstemming essentieel om cliënten/ cliëntsystemen adequaat te kunnen helpen. De voorkeur gaat uit naar integrale teams die gebieds-/wijkgericht werken, zo wordt in het Beleidsplan gesteld. In het Beleidsplan is in het verlengde daarvan een paragraaf gewijd aan de samenhang van het jeugdhulpterrein met andere beleidsterreinen, zoals passend onderwijs, AWBZ, de Participatiewet en veiligheid. Kern van wat hierover wordt opgemerkt is dat de situatie van een jongere integraal bekeken moet worden en dat afstemming en samenwerking met andere 'domeinen' noodzakelijk is.

In het raadsvoorstel van Heemskerk inzake het Beleidsplan Jeugdhulp 2014 is vermeld dat de inzet in Heemskerk zal worden om een goede verbinding tussen CJG teams en de sociale teams te realiseren. In het raadsvoorstel van Beverwijk wordt een dergelijke opmerking niet gemaakt. Hieronder zal allereerst worden gekeken naar wat in specifieke documenten van Beverwijk is bepaald over de verbinding tussen de verschillende teams. Vervolgens wordt op dezelfde wijze gekeken naar de situatie in Heemskerk.

Beverwijk

De wijze waarop de gemeente Beverwijk de toegang wenst vorm te geven is uitgewerkt in het Plan van Aanpak sociale teams Beverwijk (hierna: PvA sociale teams Beverwijk), dat dateert van maart 2014. De door ons bestudeerde documenten bevatten geen document hierover van een recentere datum.

In het PvA sociale teams Beverwijk is aangegeven dat er vanuit verschillende gemeentelijke disciplines (Wmo, Werk en Inkomen, Wijkgericht werken) is meegedacht en -gewerkt aan het Plan van Aanpak. Opvallend is echter dat Jeugd niet in dit rijtje genoemd wordt. Dat geldt ook voor de collegebrief d.d. 25 maart 2014 waarmee het Plan van Aanpak naar de Beverwijkse raad is toegestuurd. Daarin geeft het college namelijk aan dat de sociale teams in principe alle vragen op het gebied van Wmo, participatie en welzijn in behandeling worden genomen. Ook hier ontbreekt jeugd. Wel wordt in het Plan aangegeven dat een van de taken van het team is het voeren van regie op een integrale aanpak.

Heemskerk

De bestudeerde documenten ten aanzien van het toegang tot het sociale domein van de gemeente Heemskerk zijn van recentere datum dan die van de gemeente Beverwijk. De notitie Integrale toegang sociaal domein Heemskerk van augustus 2014 bevat diverse stroomschema's, rolbeschrijvingen en andere afspraken tussen de verschillende betrokken partijen. Daarin wordt beschreven dat de toegang in de gemeente Heemskerk wordt vormgegeven via het archetype 'integraal in tweede instantie'. Dit betekent dat de toegang in eerste instantie wordt ingeregeld via de kolommen (per decentralisatie). Daar wordt enkel- en eenvoudig naar de ondersteuningsvraag gekeken vanuit de kolom. Pas wanneer binnen de kolom blijkt dat er veel meer aan de hand is wordt een gezin/ huishouden doorgezonden naar een integraal team (2^e instantie). Het gezin/de burger of de specialisten leveren de benodigde input omtrent een gezin.

Dat de toegang vanuit de kolommen geregeld wordt, was al opgevallen (zie het voorbeeld van CJG teams en sociale teams). Wel wordt in de notitie Integrale toegang sociaal domein Heemskerk beschreven dat de consultants Wmo, de consultants Werk en Inkomen en de CJG coach op afroep deelnemen aan het casuoverleg van het Voorportaal en hieraan als partner zijn verbonden. Als tijdens het casuoverleg blijkt dat de opvoeding en ontwikkeling van het kind de hoofdvraag is wordt de casusregie in onderling overleg tussen Voorportaal en CJG coach vastgesteld. Welke afspraken dan gemaakt kunnen worden, wordt in de notitie echter niet nader toegelicht. Evenmin wordt duidelijk op welke wijze de zorgregisseur wordt aangesteld en welke bevoegdheden aan deze functie gekoppeld zijn. Dit geldt zowel voor de sociale teams, het CJG teams als het Voorportaal. Hier wordt ook door de Wmo-raad van Heemskerk op gewezen. In het Plan van aanpak Welzijn Nieuwe Stijl van augustus 2014 heeft het college laten weten dat voor 1 januari 2015 een nieuw convenant wordt opgesteld waarin rollen, taken en bevoegdheden van deelnemende partijen binnen het Voorportaal worden vastgelegd.

In reactie op een suggestie van de Wmo-raad van Heemskerk om een reglement voor deelnemers van het Voorportaal op te stellen (zodat duidelijk wordt op basis van welke regels coördinatie in het Voorportaal tot stand komt), heeft het college van Heemskerk laten weten dat er een convenant is gesloten met afspraken tussen deelnemende partijen binnen het CJG team en dat deze zal voor 2015 opnieuw tegen het licht worden gehouden. Dit convenant behoort niet tot onze bestudeerde documenten.

De gemeenteraad van Heemskerk heeft overigens in de commissievergadering WWB van 11 september 2013 haar voorkeur uitgesproken voor een integrale benadering van toegang tot ondersteuning in het sociale domein. Dit betekent dat de transities niet per 'kolom' maar in samenhang en volgens dezelfde systematiek moeten worden opgepakt. Tevens heeft de raad aangegeven op termijn graag toe te willen werken naar een scenario, waarin de gemeente toegang tot maatschappelijke ondersteuning zoveel als mogelijk overlaat aan het maatschappelijk middenveld en het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, bestaat er momenteel nog onvoldoende duidelijkheid over de concrete invulling van de samenhang tussen de verschillende domeinen bij de toegang. Dit terwijl de Wmo-raden van Beverwijk, Heemskerk en Velsen in hun advies van 16 januari 2014 over het Beleidsplan Wmo 2014 al vraagtekens plaatsten bij de ontschotting tussen de Wmo en de jeugdhulp.

Een ander voorbeeld van het belang van samenhang tussen de verschillende domeinen doet zich voor bij de groep jongeren tussen 18 en 23 jaar. In de regel vallen jongeren vanaf 18 jaar namelijk niet meer onder de gemeentelijke regelingen en budgetten van de jeugdhulp, maar bijvoorbeeld onder die van de Wmo en de Participatiewet. Volgens een brief van de IJmondiale raadscommissie d.d. 17 januari 2014 zal de zorg voor de groep jongeren tussen 18 en 23 jaar naadloos aansluiten bij de zorg voor de jongeren tot 18 jaar. Dit komt door de geïntegreerde aanpak die de IJmondgemeenten hanteren bij het vormgeven aan de drie decentralisaties, zo staat in de brief geschreven. Duidelijk is dat de wens om tot een geïntegreerde aanpak te komen er is, maar dat het weerbarstiger blijkt om dit in de organisatie van de verschillende domeinen te laten landen.

In de diverse documenten en ook in bovenstaande voorbeelden wordt vooral ingegaan op de mate van samenhang tussen de domeinen jeugd en maatschappelijke ondersteuning. De samenhang tussen deze domeinen en het domein participatie krijgt in de bestudeerde stukken geheel geen aandacht.

5.4.2 Tussenconclusie norm 4.3

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat er in de bestudeerde documenten weinig terug te vinden is over de concrete borging van samenhang in de praktijk, zoals de casusregie en de afstemming tussen de CJG teams en de sociale teams. De gemeenten streven wel naar integrale teams die gebieds-/wijkgericht werken.

5.5 Norm 4.4: SMT-indicatoren op het terrein van samenhang

Om de ambities en beleids- en operationele doelstellingen te kunnen monitoren zijn ook op het terrein van samenhang tussen de decentralisaties indicatoren nodig. De vierde norm stelt dan ook dat de gemeenten voor het nastreven van de samenhang SMT-indicatoren hebben benoemd op basis waarvan kan worden bepaald in welke mate de gewenste samenhang ook binnen de gestelde termijnen en het gegeven budget worden behaald. Deze indicatoren dienen onderling consistent te zijn.

In de bestudeerde stukken zijn geen indicatoren aangetroffen die specifiek gericht zijn op samenhang tussen de drie decentralisaties op basis waarvan kan worden bepaald in welke mate de gewenste samenhang gehaald wordt. Zo ontbreken in de stukken van alle drie de decentralisaties expliciet de benoeming van indicatoren op het vlak van:

- de omvang en/of ontwikkeling in het bestand aan multiprobleemgezinnen;
- de mate waarin op gezinsniveau overlap c.q. samenkomst bestaat van voorzieningen uit de drie afzonderlijke domeinen;
- de mate waarin bespaard wordt als gevolg van integrale benadering van de meervoudige benadering van probleemgezinnen/-huishoudens.

5.5.1 Tussenconclusie norm 4.4

Indicatoren op het gebied van samenhang tussen de decentralisaties ontbreken.

5.6 Norm 4.5: omgang met financiële risico's

Zoals te lezen valt in de voorgaande hoofdstukken zijn de decentralisaties voor gemeenten niet geheel zonder risico. Als vijfde norm is dan ook opgenomen dat de gemeente beleid heeft geformuleerd hoe omgegaan zal worden met financiële risico's als gevolg van het niet kunnen realiseren van bezuinigingstaakstellingen die door het Rijk zijn meegegeven (mede vanuit het oogpunt dat door het realiseren van samenhang middelen efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet).

Zowel de gemeente Beverwijk als de gemeente Heemskerk spreken in hun begroting over een reserve met het oog op diverse onzekerheden met betrekking tot de decentralisaties.

Beverwijk

Bij Beverwijk komt de reserve in het kader van de open einde-regelingen die onlosmakelijk met de decentralisaties verbonden zijn, niet alleen terug in de Begroting 2015, maar ook in het coalitieakkoord van Beverwijk: *"Er wordt in eerste instantie gewerkt met een reserve om onvoorziene uitgaven in open-einde-regelingen toch te kunnen dekken uit het beschikbare budget."*

In de Begroting 2015 staat het volgende vermeld met betrekking tot de decentralisaties-reserve:

"Als gevolg van open einderegelingen kan door onvoorziene groei lastenstijging optreden bij toename van het aantal aanvragen voor regelingen waarbij een open einderegeling van toepassing is. Omdat de effecten hiervan onzeker zijn is dit risico als PM opgenomen."

Hier staat dus dat het risico als PM wordt opgenomen. Tegelijkertijd staat in de begroting vermeld dat het college bij de behandeling van de Berap II 2014 voorstelt om een reserve voor de drie decentralisaties te

vormen. In de Berap II 2014 staat dan ook het concrete bedrag van deze reserve genoemd: € 958.335. Dit bedrag is in 2014 van IJmond Werkt! ontvangen. De voorwaarden van de reserve, waarbij gedacht kan worden aan de maximale hoogte van de reserve en wanneer er onttrekkingen plaatsvinden, worden opgenomen in de nieuwe nota reserves en voorzieningen, die op 18 december 2014 in de raad zal worden behandeld.

Naast de reserve die is voorgesteld voor de decentralisaties, bevat de begroting van Beverwijk ook een paragraaf - zij het een beknopte - over financiële risico's met betrekking tot de decentralisaties. Daarin zijn echter geen specifieke beheersmaatregelen gekoppeld.

Heemskerk

In de Begroting 2015 van Heemskerk is een bedrag genoemd dat heel vergelijkbaar is, zij het net wat groter:

De decentralisaties gaan gepaard "met veel verschillende soorten risico's en daarmee een behoorlijke opgave is voor de gemeentelijke organisatie. Hiervoor is in totaal een bedrag opgenomen voor risico's van € 1 miljoen."

Door de gemeente Heemskerk wordt de kans op budgetoverschrijding op 50% geschat met een (indicatief) maximaal financieel risico ter hoogte van € 1 miljoen. Hoewel dat niet expliciet is vermeld, is dit vermoedelijk dan ook de onderbouwing voor het reservebedrag voor de decentralisaties.

Zoals al voornoemd in het hoofdstuk over de jeugdhulp bevat de begroting van Heemskerk een uitgebreid hoofdstuk over risico's en beheersmaatregelen met betrekking tot de decentralisaties. Tevens bevat de begroting een top tien risico's, waarvan een betrekking heeft op de decentralisaties in het algemeen. Het concrete risico wordt in de top tien niet benoemd. Wel wordt aangegeven dat de kans op realisatie van dit risico wordt ingeschat op 50% (d.w.z. één keer per twee tot vijf jaar), waarbij volgens de gemeente het maximale financiële risico € 1 miljoen is. Tevens is de invloed geschat op 2,92, waarmee het relatieve aandeel van het betreffende risico ten opzichte van het totaal van de risico's bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit wordt weergegeven.

Ten slotte is het volgende uit de Begroting 2015 van Heemskerk nog vermeldenswaardig. Er is een Programma Vernieuwing Beleidscyclus (PVB). Eén van de doelstellingen van het PVB is dat er meer samenhang ontstaat tussen het coalitieprogramma, de beleidskaders, de beleidscyclus, P&C-cyclus en de uitvoering.

5.6.1 Tussenconclusie norm 4.5

Beide gemeenten hebben in hun begroting 2015 een reserve opgenomen voor de decentralisaties breed. Risico-inventarisaties en het uitvoeren van -management is bij Beverwijk nagenoeg niet terug te vinden; bij Heemskerk daarentegen wel. Dit bleek ook al in eerdere paragrafen in deze rapportage over risicobeleid.

5.7 Norm 4.6: rapportage aan raad

De zesde norm uit het normenkader met betrekking tot de samenhang veronderstelt dat er afspraken zijn gemaakt tussen raad en college over de vorm waarin en frequentie waarmee de raad op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkelingen met betrekking tot de samenhang tussen de drie decentralisaties.

Er zijn in de bestudeerde documentatie geen specifieke afspraken teruggevonden over hoe en met welke frequentie door het college aan de raad wordt gerapporteerd over de samenhang.

Heemskerk

Omdat de gemeente Heemskerk één begrotingsprogramma heeft onderscheiden voor het sociaal domein, mag worden verondersteld dat via de P&C-cyclus over het geheel zal worden gerapporteerd. Of daarbij

ook expliciet aandacht zal zijn voor de samenhang tussen de drie decentralisaties valt niet te voorspellen op basis van de huidige opzet van het programma sociaal domein in de begroting voor 2015.

5.7.1 Tussenconclusie norm 4.6

We veronderstellen dat de raden op de hoogte zullen worden gehouden over samenhang tussen de drie decentralisaties via de P&C-cyclus.

5.8 Norm 4.7: nulmeting samenhang

De zevende en laatste norm stelt dat er een nulmeting heeft plaatsgevonden op de omvang en samenstelling van de overlap in doelgroepen tussen de drie domeinen, i.c. in hoeverre is er o.a. zicht op de omvang en samenstelling van de multiprobleemgezinnen en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen.

Op basis van de bestudeerde informatie heeft er geen nulmeting plaatsgevonden op de omvang en samenstelling van de overlap in doelgroepen tussen de drie domeinen. Noch zijn er de nulmetingen in de afzonderlijke domeinen jeugd, zorg en participatie indicatoren gevonden die expliciet iets zeggen over de samenhang. De stukken geven, met andere woorden, geen inzicht in gegevens over de omvang en samenstelling van de multiprobleemgezinnen of van huishoudens waar sprake is van overlap of samenloop van voorzieningen.

5.8.1 Tussenconclusie norm 4.7

Er is geen nulmeting aangetroffen op de omvang en samenstelling van de overlap in doelgroepen tussen de drie domeinen. Tevens zijn er geen nulmetingen in de afzonderlijke domeinen gevonden die expliciet iets zeggen over samenhang. Het is daardoor ook niet duidelijk in hoe groot het potentieel is om vanuit een 'één gezin, één-plan, één regisseur en één budget'-aanpak efficiency en/of effectiviteitswinst te boeken.

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Marcel Hoogwout

m.hoogwout@seinstravandelaar.nl
06 515 30 816