



Werk in uitvoering

Meer grip op het sociale domein

Colofon

Rekenkamercommissie

Leden:

P.A.B. Sertons (vz)

J. Jonker

O. Melikoglu

H.A.M. ten Have

P.J. Hollemans

A. Krah

R.P. Rosenkamp

S. v.d. Graaf

M.R.G. v.d. Horst

O. Bulhuis

P. Wolbert

J.E. Nijkamp (secr)

Het onderzoek is uitgevoerd door SeinstravandeLaar B.V. in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer.

Auteurs: mr. dr. Marcel Hoogwout en mr. Mirjam van der Bent-Creze

SeinstravandeLaar B.V.

Postbus 450

4100 AL Culemborg

Tel. 06-51530816

www.seinstravandelaar.nl

Colofon	2
Deel I: Bestuurlijke samenvatting	5
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding van het onderzoek	6
1.2 Opzet van het onderzoek	6
1.3 Leeswijzer	8
2. Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 Conclusies	9
2.2 Aanbevelingen	18
Deel II: Verslag van Bevindingen	21
3. Doelstellingen en realisatie daarvan	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Geformuleerde doelstellingen zijn grotendeels concreet	22
3.3 Concrete uitwerking realisatie doelstellingen	39
4. Betrokkenheid raad	50
4.1 Inleiding	50
4.2 Raad is betrokken bij formuleren doelstellingen	50
4.3 Indicatoren monitoring doelrealisatie in ontwikkeling	54
4.4 Zicht houden door raad op doelrealisatie en monitoring	56
4.5 Actieve betrokkenheid raad bij monitoring	57
4.6 Mogelijkheden tot bijsturing door de raad niet expliciet benoemd	59
5. Sturing op beheersen risico's bij doelrealisatie	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Afspraken over informatievoorziening richting raad	61
5.3 Inhoudelijke risico's grotendeels onderkend en afgedekt	62
5.4 Financiële risico's onderkend en van beheersmaatregelen voorzien	65
5.5 Risico's nog niet structureel in beeld bij de raad	70
5.6 Mogelijkheden voor de raad om te sturen op risicobeperking	71
Bijlagen	73
Bijlage A Normenkader	74
Bijlage B Overzicht van geraadpleegde documenten	79
Bijlage C Lijst van gesproken raadsleden en geïnterviewde personen	83
Bijlage D Overzicht van doelstellingen decentralisaties	84
Bijlage E Afkortingen	91
Bijlage F Bestuurlijke reactie college van B&W (volgt nog)	92

Deel I: Bestuurlijke samenvatting

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het 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.

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. Hoewel het proces van richting bepalen, kaderstelling, beleidsvoorbereiding en besluitvorming inmiddels grotendeels voorbij is, zal het toezicht houden op de uitvoering van de nieuwe taken in het sociale domein na 1 januari 2015 de nodige aandacht van de gemeenteraad vragen.

1.2 Opzet van het onderzoek

1.2.1 Doel van het onderzoek en hoofd- en deelvragen

Gezien het bovenstaande heeft de Rekenkamercommissie (hierna: RKC) van de gemeente Deventer besloten tot een onderzoek naar het onderwerp decentralisaties in het sociale domein in Deventer. Het doel van het onderzoek is driedelig. Allereerst wordt beoogd de raad inzicht te geven in de mate waarin heldere doelstellingen zijn geformuleerd op het gebied van de decentralisaties. Daarnaast wordt beoogd in kaart te brengen wat de belangrijkste dan wel grootste risico's zijn voor het realiseren van deze doelstellingen. Ten slotte wordt met dit onderzoek beoogd de raad handvatten te geven bij het invullen van zijn kaderstellende en controlerende rol bij de decentralisaties.

De voor dit onderzoek geformuleerde hoofdvragen luiden dan ook:

1. *Welke doelstellingen zijn geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en is uitgewerkt hoe deze gerealiseerd gaan worden?*
2. *Hoe is de betrokkenheid van de raad bij de formulering en monitoring van de doelstellingen?*
3. *Hoe kan de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol sturen, o.a. op het beperken van risico's?*

De hoofdvragen zijn door de rekenkamercommissie uitgewerkt in onderstaande deelvragen.

Geformuleerde doelstellingen en doelrealisatie:

- 1.1 Zijn er doelstellingen geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en zo ja, welke doelstellingen zijn dat?

1.2 Is concreet uitgewerkt hoe de doelstellingen gerealiseerd worden?

Betrokkenheid van de raad:

- 2.1 Op welke manier is de raad zelf in positie bij het formuleren van doelstellingen voor de transformatie?
- 2.2 Op welke manier en met welke indicatoren zou de realisatie van de gestelde doelstellingen gemonitord kunnen worden?
- 2.3 Is uitgewerkt hoe de raad zicht kan houden op de realisatie van deze doelstellingen?
- 2.4 Hoe kan een actieve betrokkenheid van de raad gerealiseerd worden bij de monitoring van realisatie van doelstellingen?
- 2.5 Is het proces zodanig ingericht dat tijdige bijsturing door de raad na 1 januari 2015 mogelijk is?

Sturing op beheersen risico's bij doelrealisatie:

- 3.1 Is voor de raad duidelijk vastgelegd op welke momenten en in welke vorm de raad wordt geïnformeerd over de decentralisatieopgaven?
- 3.2 Wat zijn voor Deventer de belangrijkste inhoudelijke risico's met betrekking tot het realiseren van de doelstellingen voor de decentralisaties?
- 3.3 Wat zijn voor Deventer de belangrijkste financiële risico's met betrekking tot de decentralisaties?
- 3.4 Zijn of komen deze risico's voldoende in beeld bij de raad?
- 3.5 Hoe kan de Raad (ook na 1 januari 2015) sturen op het wegnemen dan wel beperken van inhoudelijke en financiële risico's?

Bij de beantwoording van de deelvragen is expliciete aandacht gegeven aan de relatie van de gemeente Deventer met externe partijen, alsmede de aansturing van externe partijen.

1.2.2 Onderzoeksaanpak

Ter beantwoording van de geformuleerde hoofd- en deelvragen is de volgende aanpak voor het onderzoek gehanteerd:

- Het onderzoek is gestart met het opstellen van een normenkader voor de deelvragen. Het gehanteerde normenkader is opgenomen in bijlage A.
- Vervolgens heeft een documentstudie plaatsgevonden. Tot de documentstudie behoorden beleidsstukken, zoals visies, plannen van aanpak, uitvoeringsprogramma's en presentaties voor- en informatiebrieven dan wel notities aan de gemeenteraad van Deventer, die betrekking hebben op de drie decentralisaties. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage B.
- De eerste bevindingen en verwonderpunten die in uit documentstudie naar voren kwamen zijn gedeeld met de rekenkamercommissie Deventer.
- Na de documentstudie heeft een sessie met een afvaardiging van de gemeenteraad van Deventer plaatsgevonden. Daarin is gevraagd naar de beelden van de raadsleden over onder meer doelrealisatie van de drie decentralisaties, monitoring, risico's, grip en betrokkenheid bij het proces. Een overzicht van de deelnemers aan deze sessie is opgenomen in bijlage C.
- Vervolgens is een serie interviews gehouden met diverse sleutelfiguren binnen de ambtelijke organisatie van Deventer alsmede met twee wethouders. In deze interviews is met name gevraagd naar het verhaal achter de feiten en zijn onderwerpen aan de orde gekomen die minder goed uit de documenten naar voren kwamen. De namen van de geïnterviewde personen zijn eveneens opgenomen in bijlage C.
- Op basis van de bevindingen uit de documentstudie, de raadsessie en de interviews is een concept Verslag van Bevindingen opgesteld. Tevens is separaat daaraan een voorstel voor conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Beide stukken zijn voorgelegd en besproken met de Rekenkamercommissie.
- Op basis van deze bespreking zijn de stukken bijgesteld, waarna het Verslag van Bevindingen is toegezonden aan de geïnterviewden ten behoeve van het ambtelijk

wederhoor. De ambtelijke organisatie is daarmee in de gelegenheid gesteld om de inhoud van het Verslag van Bevindingen te verifiëren op een juiste en volledige weergave van feiten. In het kader van de onderzoeksaanpak wordt nog het volgende opgemerkt. Het decentralisatieproces kent een grote snelheid en dynamiek. Zeker in de laatste maanden van 2014 volgen de ontwikkelingen elkaar snel op. Het kan dan ook voorkomen dat in het onderzoek niet de laatste stand van zaken is meegenomen, omdat deze nieuwe informatie geen onderdeel heeft uitgemaakt van de bestudeerde documenten. Het feitelijke onderzoek heeft plaatsgevonden van september tot en met begin november 2014.

1.3 Leeswijzer

De rapportage is opgedeeld in twee delen.

- In deel I komen deze inleiding (hoofdstuk 1) alsmede de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2) aan bod.
- Deel II van de rapportage betreft het Verslag van Bevindingen. Dit gedeelte van de rapportage is opgedeeld in drie hoofdstukken die elk gekoppeld zijn aan de drie hoofdvragen. Zodoende ziet hoofdstuk 3 op hoofdvraag 1 (de geformuleerde doelstellingen en de realisatie daarvan), staat in hoofdstuk 4 hoofdvraag 2 (betrokkenheid van de raad) centraal en gaat hoofdstuk 5 in op hoofdvraag 3 (sturing op beheersen risico's). Aan het begin van elk van deze drie hoofdstukken wordt de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen herhaald. Vervolgens worden de bevindingen langsgelopen. Elk hoofdstuk sluit af met een toets aan het normenkader, waarmee het hoofdstuk in feite wordt samengevat.

Deel II van de rapportage betreft geen beperkte hoeveelheid woorden. Hoewel getracht is naar bondigheid, zijn tevens geregeld voorbeelden en illustraties aangehaald. Daarnaast gaat in het rapport de nodige aandacht uit naar de doelstellingen in het sociale domein alsmede de uitvoering van de decentralisaties.

De rapportage bevat de volgende bijlagen:

- Bijlage A: het gehanteerde normenkader
- Bijlage B: overzicht van geraadpleegde documenten
- Bijlage C: lijst van gesproken raadsleden en geïnterviewde personen
- Bijlage D: overzicht van doelstellingen decentralisaties
- Bijlage E: lijst met veelgebruikte afkortingen
- Bijlage F: bestuurlijke reactie college van B&W

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Deze paragraaf bevat de conclusies die getrokken zijn op basis van de beantwoording van de deelvragen. De deelvragen zijn op hun beurt beantwoord door middel van het toetsen van de documenten en de feitelijke situatie aan de bij de deelvragen behorende normen. Deze bevindingen en normen zijn nader toegelicht in deel II van deze rapportage, te weten de Nota van Bevindingen. Een overzicht en de volledige tekst van het gehanteerde normenkader is opgenomen in Bijlage A.

Onderhavige subparagraaf bevat een algemene conclusie. Vervolgens zijn drie subparagrafen opgenomen waarin telkens een van de drie hoofdvragen centraal staat. Deze subparagrafen beginnen met een antwoord op de betreffende hoofdvraag, gevolgd door een overzicht waarin de bevindingen van de toets aan de normen zijn opgenomen.¹

2.1.1 Algemene conclusie

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat de gemeentelijke organisatie van Deventer - ook in verhouding tot veel andere gemeenten - op een professionele wijze bezig is met de voorbereiding op de drie decentralisaties. Met professioneel bedoelen wij niet zozeer dat de gemeente alles perfect voor elkaar heeft, maar wel een instelling heeft waarbij men zich bewust is van de eigen tekortkomingen/zwakke plekken, open staat om van fouten te leren en op basis daarvan niet aarzelt om verbeteringen door te voeren.

- Wat de gemeente met de decentralisaties wil bereiken, blijkt duidelijk uit de stukken. De mate van concreetheid en evalueerbaarheid van de doelstellingen varieert echter. Een soortgelijke conclusie trekken wij ook ten aanzien van de uitwerking van de wijze waarop de voornemens gerealiseerd gaan worden. De richting is helder, maar afstemmingsafspraken, rolverdeling en werkprocessen zijn nog niet altijd even concreet uitgewerkt. Uit het onderzoek komt wel een streven naar samenhang tussen de decentralisaties naar voren, hetgeen zowel ambtelijk als bestuurlijk is geborgd.
- De Deventer raad is op proactieve wijze betrokken bij de decentralisaties en wordt daartoe ook ruim in de gelegenheid gesteld door het college. De raad vraagt informatie op en is nauw betrokken bij beleidsformulering. Deze door alle betrokkenen gewaardeerde transparantie heeft wel als nadeel dat er de afgelopen jaren zoveel beleidsdocumenten aan de raad zijn voorgelegd en raadsmededelingen zijn gedaan, dat het steeds moeilijker wordt om zicht te krijgen op wat nog vigerend beleid is en wat niet en welke kaders de raad nu daadwerkelijk aan het college heeft meegegeven. Dat er op steeds meer onderwerpen onderlinge verbanden worden nagestreefd tussen de drie decentralisaties, werkt hierbij vooralsnog als een complicerende factor. Ook de raadsmededelingen bevatten vaak toezeggingen van het college die feitelijk onderdeel zijn gaan uitmaken van het vigerende beleidskader. En bij betrokkenen bestaan verschillende interpretaties over welke versies van welke documenten nu onderdeel vormen van het vigerende beleid en welke inmiddels achterhaald zijn.

¹ In deze overzichten is bij sommige normen omwille van de lengte van de paragraaf een beknopte versie van de norm opgenomen. Zoals voornoemd bevat bijlage A de volledige versie van de gehanteerde normen.

- Als het gaat om de mogelijkheden tot bijsturing door de raad, valt op dat raad en college nadrukkelijk werken aan één monitoringinstrument voor het gehele sociale domein. Op onderdelen kan de consistentie tussen doelen in de verschillende beleidsdocumenten in hun onderlinge hiërarchie en tussen doelen en prestatie-indicatoren echter worden aangescherpt.
- De bijsturingsmogelijkheden voor de raad zijn niet expliciet benoemd in het beleid. Ze worden deels beperkt door de langere termijn afspraken die de gemeente met andere gemeenten in samenwerkingsverbanden heeft moeten maken. De belangrijkste bijsturingsmogelijkheid hangt samen met een na twee jaar geplande evaluatie waarbij over deze samenwerkingsafspraken weer heronderhandeld kan worden.
- De risico's en zwakke plekken zijn grotendeels in beeld bij het college en zijn afgedekt met beheersmaatregelen. Er zijn echter hier en daar risico's te onderkennen die in het beleid nog niet expliciet zijn geadresseerd. Daarnaast laat de informatievoorziening over de risico's en de beheersing richting de raad nog wat steken vallen.

Al met al concluderen wij dat de gemeente - gegeven de dynamische omgeving en hoge druk waaronder de transities verricht moeten worden - goed op weg is met de voorbereiding op de decentralisaties en de uitwerking van de uitvoering daarvan. Er zijn echter punten aan te wijzen die meer aandacht van college en raad verdienen. In de conclusies per hoofdvraag en in de aanbevelingen zijn deze aandachtspunten nader benoemd.

2.1.2 Conclusie hoofdvraag 1

In deze subparagraaf geven we antwoord op hoofdvraag 1:

Welke doelstellingen zijn geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en is uitgewerkt hoe deze gerealiseerd gaan worden?

Er zijn beleidsdocumenten en verordeningen vastgesteld door de Deventer raad waarin voor elk van de drie decentralisaties doelstellingen zijn benoemd. Uit deze documenten blijkt duidelijk welke weg het college en de raad in willen slaan. Hoe concreet de doelstellingen benoemd zijn, verschilt echter per domein. Voor de uitvoering van de Participatiewet zijn zeer concrete doelstellingen genoemd. Dit geldt ook voor het domein Meedoen. Ten aanzien van de uitvoering van de jeugdhulp zijn geen concrete doelstellingen - in de zin van een bepaald streefpercentage of streefaantal - aangetroffen. Dit geldt ook voor het aspect samenhang tussen de drie domeinen. Een andere constatering betreft de status van beleidsdocumenten en de onderlinge hiërarchie en samenhang. Deze zijn niet altijd duidelijk.

Wat betreft de concrete uitwerking van de wijze waarop de doelstellingen gerealiseerd moeten worden, concluderen wij dat ook hier de ingeslagen richting helder benoemd is. Tegelijkertijd ontbreekt vaak nog een precieze uitwerking van rolverdeling en de inrichting van werkprocessen. Dit geldt niet alleen voor de drie decentralisaties an sich. Wat betreft de samenhang tussen de decentralisaties zijn, vanuit het perspectief van de raad bekeken, de kaders abstract te noemen. Implementatieplannen, met concrete uitwerkingen per fase, zijn echter in de maak.

Uitspraken over het realiteitsgehalte van het behalen van de vastgestelde doelen kunnen lastig gedaan worden. Financiële haalbaarheidstoetsen zijn in de bestudeerde documenten namelijk niet aangetroffen. De gedecentraliseerde budgetten zijn in principe de maatstaf voor de door de gemeente reëel gevonden omvang van de kosten. Door het vormen van een risicoreserve wordt wel rekening gehouden met de mogelijkheid dat deze aanname niet geheel terecht hoeft te zijn. Het is in dit verband tekenend dat de gemeente al voor aanvang van het nieuwe begrotingsjaar verwacht dat in 2015 een beroep zal moeten worden gedaan op de reserve om tegenvallers op specifieke budgetten te kunnen opvangen.

1. Welke doelstellingen zijn geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en is uitgewerkt hoe deze gerealiseerd gaan worden?

Deelvragen en normen	Voldaan?	Toelichting
----------------------	----------	-------------

Deelvraag 1.1: Zijn er doelstellingen geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en zo ja, welke doelstellingen zijn dat?

Norm 1.1.a: Er zijn beleidsnota's en verordeningen waarin doelstellingen genoemd staan.	Ja	Er zijn beleidsnota's en verordeningen waarin doelstellingen genoemd staan.
Norm 1.1.b: De doelstellingen zijn voldoende SMART geformuleerd op bepaalde onderdelen t.a.v. de domeinen Jeugdhulp, Meedoen, Participatiewet en samenhang.	Deels	• <u>Jeugdhulp</u>: Uit de beleidsdocumenten wordt duidelijk welke richting het college met de decentralisatie in wil slaan. Concrete doelstellingen - in de zin van een bepaald percentage of een aantal - ontbreken echter. Tevens is onvoldoende duidelijk hoe verschillende nota's zich tot elkaar verhouden. • <u>Meedoen</u>: De beleidsdocumenten bevatten zowel ambities en uitgangspunten als concrete doelstellingen in de vorm van percentages en aantallen. Ook in dit domein is echter niet altijd duidelijk hoe de verschillende beleidskaders in verhouding tot elkaar staan en in hoeverre er een hiërarchie bestaat tussen de kaders in de verschillende nota's en de begroting 2015. • <u>Participatiewet</u>: Ten aanzien van dit domein zijn zeer concrete doelstellingen vastgesteld. Tevens zijn beleidskeuzes duidelijk in beeld gebracht. • <u>Samenhang</u>: Er is aandacht voor samenhang tussen de drie domeinen. Concreet blijkt dit bijvoorbeeld uit het Verbindend Kader. Er zijn echter geen concrete doelstellingen geformuleerd m.b.t. samenhang.

Deelvraag 1.2: Is concreet uitgewerkt hoe de doelstellingen gerealiseerd worden?

Norm 1.2.a: Er zijn beleidsnota's, plannen, verordeningen, GR-en, DVO's en subsidiebeschikkingen vastgesteld waaruit blijkt hoe de gemeente de uitvoering van de gedecentraliseerde taken wenst te organiseren en de doelen gehaald gaan worden.	Deels	• <u>Jeugdhulp</u>: Uit de bestudeerde documenten blijkt dat de rolverdeling tussen de verschillende partijen in het veld relatief duidelijk is afgebakend. Wij spreken hier van 'relatief', omdat de ingeslagen richting wat betreft rolverdeling op hoofdlijnen is vastgelegd en benoemd, maar veel precieze afspraken over afbakening en werkprocessen op het moment van schrijven van deze rapportage nog gemaakt moeten worden. Uit de interviews hebben wij begrepen dat de gemeente volop bezig is om deze, thans nog, onduidelijkheden op te helderen, zodat het stelsel per 1 januari 2015 kan functioneren. • <u>Meedoen</u>: Uit de bestudeerde documenten, waaronder het implementatieplan Awbz naar de Wmo, is gebleken dat de rolverdeling tussen de verschillende partijen op hoofd-
--	-------	--

1. Welke doelstellingen zijn geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en is uitgewerkt hoe deze gerealiseerd gaan worden?

Deelvragen en normen	Voldaan?	Toelichting
		lijnen is uitgewerkt. De documenten geven onvoldoende inzicht in de vraag in hoeverre concrete afstemmingsafspraken en werkprocessen zijn uitgewerkt. Een ander punt van aandacht is en blijft echter wel de onafhankelijkheid van de partijen die in de sociale teams gaan over de toegang tot de duurdere vormen van zorg. • <u>Participatiewet</u>: De uitvoering van de Participatiewet in Deventer is belegd bij DWT. Het Businessplan heeft de raad echter nog niet willen vaststellen. Uit de conceptversie komen de rolverdeling en lijnen naar andere organisaties onvoldoende naar voren, omdat zij nauwelijks concreet gemaakt zijn. • <u>Samenhang</u>: Het college werkt in de uitwerking met een fasering. In dat kader worden nu al relatief eenvoudig te integreren aspecten opgepakt. Daarnaast is samenhang organisatorisch geborgd. De gemeente is dus relatief² goed op weg, maar heeft op dit terrein nog veel werk te verzetten.
Norm 1.2.b: Uit de verschillende beleidsstukken valt af te leiden hoe realistisch het is dat de gestelde doelen gehaald gaan worden. Er is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de rekentools die o.a. de VNG en het CPB ter beschikking hebben gesteld.	Deels	Uitgangspunt bij de uitvoering van de decentralisaties in Deventer is budgetneutraliteit. Financiële haalbaarheidstoetsen zijn in de bestudeerde documenten niet aangetroffen. Het is voor ons dan ook niet mogelijk om een uitspraak te doen over in hoeverre de ter beschikking gestelde middelen voldoende zijn om de voorgenomen aanpak te financieren dan wel in hoeverre de voorgenomen doelstellingen bereikt kunnen worden. Daarnaast is het de vraag of een concrete inschatting van het realiteitsgehalte van de wijze van uitvoering van de decentralisaties mogelijk is, aangezien de transitie en bijbehoren transformatieopgave voor alle partijen nieuw is.

Tabel 2.1: Samenvatting toetsing van bevindingen aan normen behorende bij hoofdvraag 1

2.1.3 Conclusie hoofdvraag 2

In deze subparagraaf geven we antwoord op hoofdvraag 2:

Hoe is de betrokkenheid van de raad bij de formulering en monitoring van de doelstellingen?

De Deventer raad heeft in het algemeen meer dan voldoende mogelijkheden gehad én daar ook gebruik van gemaakt om input te leveren voor de doelstellingen en de wijze waarop ze gerealiseerd dienen te worden. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een betrokken raad, wederzijds vertrouwen en open communicatielijnen tussen college en raad. Er is echter zodanig veel communicatie tussen college en raad dat de balans door dreigt te slaan in de richting van een informatie-overkill. Gezien het aantal beleidsdocumenten, bijlagen,

² In vergelijking met andere gemeenten.

raadsmededelingen en informatieve sessies bestaat het gevaar dat het steeds moeilijker wordt het overzicht te behouden.

Met de gezamenlijke ontwikkeling van de Monitor Sociaal Domein wordt de raad in de gelegenheid gesteld om de afspraken en doelstellingen in samenhang te monitoren. Uit de voorstellen voor in de Monitor Sociaal Domein op te nemen indicatoren valt ons op dat er (nog) weinig aandacht is voor met name twee aspecten. Enerzijds betreft dit indicatoren met betrekking tot samenhang in het sociale domein.³ Anderzijds betreft dit indicatoren op het gebied van input in relatie tot output.⁴ Wat betreft dit laatste heeft de raad ervoor gekozen om financiële gegevens geen onderdeel te laten uitmaken van de Monitor en in de P&C-cyclus te laten. Dit maakt dat raadsleden zelf de gegevens uit de Monitor naast de financiële gegevens uit de P&C-cyclus moeten leggen, hetgeen niet bevorderlijk is voor de sturingsbehoefte van de raad. Daarnaast is onduidelijk hoe de programmabegroting en een beleidsvoornemen als de ontwikkeling van het Uitvoeringsplan Meedoen als sturend instrument voor de opgave 'meedoen' zich verhouden tot de Monitor Sociaal Domein.

2. Hoe is de betrokkenheid van de raad bij de formulering en monitoring van de doelstellingen?

Deelvragen en normen	Voldaan?	Toelichting
Deelvraag 2.1: Op welke manier is de raad zelf in positie bij het formuleren van doelstellingen voor de transformatie?		
Norm 2.1.a: Het college van B&W heeft de raad voldoende mogelijkheid gegeven om input te leveren voor de doelstellingen en de wijze waarop ze gerealiseerd dienen te worden.	Ja	De raad is uitvoerig via verschillende kanalen geïnformeerd. Tegelijkertijd is het voor de raadsleden lastig om overzicht te houden en was vaak onduidelijk aan welke 'knoppen' gedraaid kon worden en wanneer. In het algemeen heeft de raad echter voldoende mogelijkheden gehad om actief invloed uit te oefenen op de beleidsformulering. Ook in de toekomst lijkt deze mogelijkheid in de relatie tussen raad en college voldoende aanwezig te zijn.
Norm 2.1.b: In de wijze waarop de gemeente de uitvoering wenst te organiseren is voldoende rekening gehouden met de mogelijkheden om de raad te laten bijsturen.	Deels	In de diverse overeenkomsten in het kader van de decentralisaties zijn voorbehouden gemaakt. Deze beperken zich echter veelal tot zaken als wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving. Ten aanzien van een GR als Jeugdzorg IJsselland geldt echter dat de gemeente zich moet schikken in de besluiten waar de meerderheid mee instemt. Daarmee is bijsturing door de raad gelimiteerd als het gaat om regionale samenwerkingsrelaties.
Deelvraag 2.2: Op welke manier en met welke indicatoren zou de realisatie van de gestelde doelstellingen gemonitord kunnen worden?		
Norm 2.2.a: Er zijn duidelijke afspraken over wat er gemonitord gaat worden en hoe. Deze afspraken dekken de belangrijkste items waarop de raad geïnformeerd wenst te worden en wenst te sturen.	In ontwikkeling	Met de Monitor Sociaal Domein wordt het college en de raad een bruikbaar middel geboden om inzicht te verkrijgen in de resultaten in de volle breedte van het sociale domein. Aandachtspunt is dat er in de monitor ook voldoende aandacht komt voor zowel indicatoren die zien op de verhouding tussen input en output/effect als

³ Voorbeelden hiervan zijn indicatoren op het gebied van multiprobleemgezinnen, overlap in doelgroepen tussen de domeinen, en bijbehorend besparingspotentieel.

⁴ Voorbeelden hiervan zijn programma- versus apparaatskosten, de kosten per geslaagd traject en de efficiency van de ingezette instrumenten.

2. Hoe is de betrokkenheid van de raad bij de formulering en monitoring van de doelstellingen?

Deelvragen en normen	Voldaan?	Toelichting
		indicatoren met betrekking tot samenhang en het integratiestreven. In de voorbeeldmonitor komen deze indicatoren nauwelijks aan de orde. Daarnaast constateren wij dat de relatie tussen de geformuleerde doelstellingen en de voorgestelde indicatoren in het overgrote deel van de gevallen niet of nauwelijks te herleiden valt. Het achteraf toetsen van doelrealisatie wordt daarmee niet bevorderd.

Deelvraag 2.3: Is uitgewerkt hoe de raad zicht kan houden op de realisatie van deze doelstellingen?

Norm 2.3.a: De betrokkenheid van de raad bij de doelrealisatie van de decentralisaties en de transformatie in het sociale domein is vastgelegd en georganiseerd.	In ontwikkeling	De Monitor Sociaal Domein is bedoeld als vehikel voor de raad om zicht te houden op doelrealisatie. De halfjaarlijkse rapportage zorgt er ook voor dat de informatie ook daadwerkelijk kan worden gebruikt op de essentiële beslismomenten in de P&C-cyclus (i.c. bij de voorjaarsnota en bij het vaststellen van de begroting voor het nieuwe jaar), mits de raad voorafgaand daaraan kennis heeft kunnen nemen van de halfjaarlijkse rapportage van de Monitor Sociaal Domein. Het ontbreken van financiële indicatoren in de Monitor maakt echter dat raadsleden zelf het totale plaatje moeten reconstrueren met behulp van de financiële gegevens uit de P&C-cyclus. Dit komt de sturingsbehoefte van de raad niet ten goede. Daarnaast is onduidelijk hoe de programma-begroting en een beleidsvoornemen als de ontwikkeling van het Uitvoeringsplan Meedoen als sturend instrument voor de opgave 'meedoen' zich verhouden tot de indicatoren uit de Monitor.
Norm 2.3.b: Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college van B&W over de inhoud en frequentie van de informatievoorziening in relatie tot de doelrealisering van de decentralisaties.	Ja	Middels de Monitor Sociaal Domein is de informatievoorziening omtrent doelrealisatie bij de decentralisaties geregeld.

Deelvraag 2.4: Hoe kan een actieve betrokkenheid van de raad gerealiseerd worden bij de monitoring van realisatie van doelstellingen?

Norm 2.4.a: De raad is expliciet betrokken geweest bij het bepalen van de monitoringbehoefte en de te monitoren prestatie-indicatoren (i.c. bij de vaststelling van de indicatoren onder norm 2.2 en de rapportagewijze onder norm 2.3).	Ja	De raad is nauw betrokken bij de opzet van de Monitor Sociaal Domein en neemt zelf al jarenlang ook een betrokken en proactieve houding aan, ook als het gaat om monitoring. Daarnaast vormen de raadsleden met hun wortels in de lokale samenleving zelf ook een monitorings-instrument. De in ontwikkeling zijnde klachtenregeling en de informele '3D Actueel'-bijeenkomsten met het college, kunnen voor raadsleden eveneens als informatiebronnen dienen.
--	----	--

2. Hoe is de betrokkenheid van de raad bij de formulering en monitoring van de doelstellingen?

Deelvragen en normen	Voldaan?	Toelichting
----------------------	----------	-------------

Deelvraag 2.5: Is het proces zodanig ingericht dat tijdige bijsturing door de raad na 1 januari 2015 mogelijk is?

Norm 2.5.a: Er zijn concrete afspraken gemaakt over de manieren en momenten waarop de gemeenteraad in de gelegenheid is om bij te sturen met het oog op beperking van de inhoudelijke en financiële risico's.	Deels	Expliciet afgesproken bijstuurmogelijkheden zijn beperkt tot een evaluatiemoment over twee jaar alsmede de mogelijkheid tot het aangaan van nieuwe contracten met uitvoerders. De bijstuurmogelijkheden zijn momenteel wel beperkt door: • regionale afspraken, zoals de GR Jeugdzorg IJsselland, waarbij de gemeente afhankelijk is van andere deelnemers aan de GR; • contracten die met uitvoeringsorganisaties voor meerdere jaren (maximaal twee jaar) zijn aangegaan; • onvoldoende inzicht in aan welke knoppen gedraaid kan worden.
---	-------	---

Tabel 2.2: Samenvatting toetsing van bevindingen aan normen behorende bij hoofdvraag 2

2.1.4 Conclusie hoofdvraag 3

In deze subparagraaf geven we antwoord op hoofdvraag 3:

Hoe kan de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol sturen, o.a. op het beperken van risico's?

De raad heeft diverse informatiebronnen tot zijn beschikking waarmee de raad in principe tijdig op de hoogte moet kunnen zijn over bijsturingsbehoeftes. Naast de tweejaarlijkse Monitor Sociaal Domein, waarvan de raad nauw betrokken is bij de opzet ervan, zijn ook andere informatiebronnen voor raadsleden beschikbaar. Zo zijn er gesprekken met inwoners en lokale instanties en kan de raad putten uit de in ontwikkeling zijnde klachtenregeling en de '3D Actueel'-bijeenkomsten met het college. Op basis van deze informatie-instrumenten zou de raad voldoende inzicht moeten hebben in wanneer bijsturing nodig is.

De mogelijkheden tot bijsturing zelf zijn minder duidelijk benoemd. Er is in de nota's niet expliciet aangegeven wanneer aan welke 'knoppen' kan worden gedraaid. Daarnaast zijn bijstuurmogelijkheden beperkt in de regionale afspraken en contracten met uitvoerders. Duidelijk is wel dat de gemaakte afspraken erop gericht zijn dat er over twee jaar een herzieningsmoment is. Er zal dan geëvalueerd worden en samenwerkingsarrangementen kunnen opnieuw uit onderhandeld worden. Voor de komende periode kan de raad putten uit de standaard bijsturingsmogelijkheden die ook voor andere beleidsterreinen gelden.

De decentralisaties gaan gepaard met verschillende inhoudelijke risico's. Veel daarvan worden in de diverse risicoparagrafen, verspreid over verschillende beleidsdocumenten, door het college onderkend. Ook is een belangrijk deel afgedekt met concrete maatregelen om deze risico's beheersbaar te maken. Met betrekking tot bepaalde inhoudelijke risico's is ons opgevallen dat voor deze risico's geen expliciete beheersmaatregelen zijn genoemd. Het gaat dan om:

- het failliet gaan of niet (volledig en/of tijdig) kunnen leveren van gecontracteerde zorgaanbieders (onvoldoende capaciteit van personeel en discontinuïteit van zorg);
- paniek en onrust in het veld;
- het niet slagen van de transformatieopgave en het realiseren van de gewenste integratie;
- complexiteit van het speelveld door de veelvoud aan wisselende samenwerkingsverbanden;
- onvoldoende doelgroepenbereik.

Deze risico's lenen zich echter wel voor het treffen van beheersmaatregelen waardoor mogelijke consequenties kunnen worden beperkt.

Ten aanzien van financiële risico's heeft het college in verschillende risicoparagrafen en risicoanalyses de belangrijkste risico's die met de decentralisaties gepaard gaan, onderkend. Er is daarbij een verscheidenheid van beheersmaatregelen voorgesteld. De belangrijkste daarvan is de vorming van een risicoreserve. Andere beheersmaatregelen zijn budgetlimieten in de uitvoering door DWT en regionale vereveningsafspraken.

Op basis van het onderzoek krijgen wij het beeld dat de raad door de versnippering van de risicoparagrafen over de verschillende beleidsnota's, de geconstateerde witte vlekken en het ontbreken van afspraken over de rapportage over de risico's onvoldoende inzicht heeft in de risico's die met de decentralisaties gepaard gaan. Feitelijk zijn tussen het college en de raad geen informatieafspraken gemaakt over risico's bij de decentralisaties en afspraken over monitoring daarvan. Bij gebrek aan deze afspraken, kan de raad alleen terugvallen op de P&C-cyclus. Daardoor bestaat dan wel het risico dat de focus vooral op de financiële risico's gelegd wordt ten koste van de inhoudelijke risico's. Indien het college een beroep wenst te doen op de ingestelde risicoreserve of wil schuiven met budgetten tussen begrotingprogramma's, zal de raad daarvoor in ieder geval toestemming moeten geven.

3. Hoe kan de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol sturen, o.a. op het beperken van risico's?

Deelvragen en normen	Voldaan?	Toelichting
Deelvraag 3.1: Is voor de raad duidelijk vastgelegd op welke momenten en in welke vorm de raad wordt geïnformeerd over de decentralisatieopgaven?		
Norm 3.1.a: Er zijn concrete afspraken gemaakt over de informatievoorziening van het college van B&W aan de raad in relatie tot de decentralisaties.	Ja, in ontwikkeling	Er zijn afspraken gemaakt over hoe er gerapporteerd gaat worden en met welke frequentie. De nog definitief vast te stellen Monitor Sociaal Beleid staat daarbij centraal in de structurering van de informatievoorziening aan de raad. Zodra de ontwikkeling van de Monitor Sociaal Domein is afgerond, zou voldaan moeten worden aan de in het normenkader opgenomen minimale eisen.
Deelvraag 3.2: Wat zijn voor Deventer de belangrijkste inhoudelijke risico's met betrekking tot het realiseren van de doelstellingen voor de decentralisaties?		
Norm 3.2.a: In de arrangementen met de uitvoerende partijen in alle domeinen zijn concrete afspraken gemaakt over wat er gebeurt en/of qua bijsturing door de gemeente mogelijk is indien inhoudelijke doelen niet worden gehaald.	Deels	Belangrijk inhoudelijke risico's zijn de transformatieopgave en samenhang tussen de decentralisaties. Andere inhoudelijke risico's zijn individuele stapelingen van effecten, paniek en onrust, onvoldoende capaciteit van personeel en discontinuïteit van zorg. Daarnaast zijn ook de informatiehuishouding, dossieroverdracht en privacy aspecten waar alertheid geboden is. Ten slotte zijn incidenten en onvoldoende doelgroepenbereik inhoudelijke risico's. Veel van de inhoudelijke risico's worden in de diverse risicoparagrafen door de gemeente onderkend. Ook is een belangrijk deel afgedekt met concrete maatregelen om deze risico's beheersbaar te maken. Toch geldt dat nog niet voor alle onderscheiden risico's, waaronder: • Het failliet gaan of niet (volledig en/of tijdig) kunnen leveren van gecontracteerde zorgaanbieders (onvoldoende capaciteit van personeel en discontinuïteit van zorg); • Paniek en onrust in het veld;

3. Hoe kan de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol sturen, o.a. op het beperken van risico's?

Deelvragen en normen	Voldaan?	Toelichting
		• Het niet slagen van de transformatieopgave en het realiseren van de gewenste integratie; • Complexiteit van het speelveld door de veelvoud aan wisselende samenwerkingsverbanden; • Onvoldoende doelgroepenbereik. Doordat voor deze risico's geen expliciete beheersmaatregelen zijn genoemd, maakt de gemeente zich kwetsbaarder dan noodzakelijk.

Deelvraag 3.3: Wat zijn voor Deventer de belangrijkste financiële risico's met betrekking tot de decentralisaties?

Norm 3.3.a: In de arrangementen met de uitvoerende partijen in alle domeinen zijn concrete afspraken gemaakt over wat er gebeurt en/of qua bijsturing door de gemeente mogelijk is indien financiële doelen niet worden gehaald en/of budgetten dreigen te worden overschreden.	Deels	De gemeente heeft in de verschillende risicoparagrafen en risicoanalyses de belangrijkste financiële risico's die met de decentralisatie gepaard gaan onderkend. Er is daarbij een verscheidenheid van beheersmaatregelen voorgesteld. De belangrijkste daarvan is de vorming van een risicoreserve. Daarnaast is bij de Wmo een post onvoorzien opgenomen en zijn er regionale vereveningsafspraken gemaakt ten aanzien van specialistische jeugdzorg. Tevens zijn er door de gemeente met Sallcon BV en met DWT budgetlimieten afgesproken. De vraag of deze beheersmaatregelen tezamen ook toereikend zijn om de gemeente voor een financiële strop te behoeden, kan in het kader van dit onderzoek niet worden beantwoord.
Norm 3.3.b: Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop (met of zonder aparte toestemming van de raad) en mate waarin budgetten bestemd voor de ene sector mogen worden ingezet bij de andere sectoren (zie ook norm 3.5 voor de invulling).	Ja	Schuiven tussen de programma's zonder autorisatie van de raad is voor in ieder geval voor de komende periode niet mogelijk, omdat de drie decentralisaties verdeeld zijn over drie programma's. Wel zullen eventuele budgetverschuivingen zoveel als mogelijk binnen de decentralisatiebudgetten plaatsvinden.

Deelvraag 3.4: Zijn of komen deze risico's voldoende in beeld bij de raad?

Norm 3.4.a: Het college van B&W heeft de raad inzicht geboden in de aan de decentralisatie en de transformatie verbonden inhoudelijke risico's zoals benoemd onder norm 3.2.	Deels	Het college heeft op verzoek van de raad inzicht gegeven in de risico's. Daarbij zijn echter niet alle in beeld zijnde risico's benoemd en evenmin zijn niet voor alle risico's beheersmaatregelen voorgesteld.
Norm 3.4.b: Het college van B&W heeft de raad inzicht geboden in de aan de decentralisatie en de transformatie verbonden	Deels	Zie de toelichting bij norm 3.4.a.

3. Hoe kan de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol sturen, o.a. op het beperken van risico's?

Deelvragen en normen	Voldaan?	Toelichting
financiële risico's zoals benoemd onder norm 3.3.		
Norm 3.4.c: De raad heeft met het college van B&W afspraken gemaakt over de wijze waarop deze risico's gemonitord worden.	Nee	Afspraken tussen het college en de raad over monitoring van de risico's zijn momenteel (nog) niet gemaakt. Bij gebrek aan deze afspraken, kan de raad terugvallen op de P&C-cyclus, waarbij het risico bestaat dat daarin meer aandacht is voor de financiële risico's dan voor de inhoudelijke risico's.
Norm 3.4.d Het college van B&W heeft de raad inzicht geboden in de mogelijkheden om de risico's te beperken dan wel weg te nemen (beheersmaatregelen).	Deels	Beheersmaatregelen zijn veelal wel in de beleidsdocumenten benoemd en op verzoek van de raad door het college aangegeven, maar zijn in de bestudeerde documenten niet als zodanig duidelijk gepositioneerd.

Deelvraag 3.5: Hoe kan de raad (ook na 1 januari 2015) sturen op het wegnemen dan wel beperken van inhoudelijke en financiële risico's?

Er zijn concrete afspraken gemaakt over de manieren en momenten waarop de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om bij te sturen met het oog op beperking van de inhoudelijke en financiële risico's.	Deels	Aangezien het overgrote deel van de budgetten is vastgelegd in meerjarige afspraken met derden, zijn er maar beperkte mogelijkheden om middelen alternatief aan te wenden. Daar waar toch geschoven dient te worden met budgetten tussen programma's, als de nood echt aan de man is, of als een beroep moet worden gedaan op de ingestelde risicoreserve, is de raad echter expliciet aan zet.
---	-------	---

Tabel 2.3: Samenvatting toets van bevindingen aan normen behorende bij hoofdvraag 3

2.2 Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor beschreven conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen aan de gemeente:

2.2.1 Stel één startdocument op als samenvatting van alle vigerende kaders

Een van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek betreft de constatering dat een zodanig grote hoeveelheid beleidsdocumenten, uitvoeringsafspraken en toezeggingen de raad is gepasseerd, dat het voor alle betrokkenen steeds moeilijker is het overzicht te bewaren en daadwerkelijk te weten wat de status is van hetgeen is vastgesteld en afgesproken (zie conclusies in paragraaf 2.1.3). Dit bemoeilijkt nu al de communicatie tussen college en raad (bijvoorbeeld door veel onnodige informatieverzoeken en daaropvolgende raadsmededelingen), maar zal zonder dat er een keer de bezem doorheen wordt gehaald, alleen maar toenemen.

Wij bevelen daarom aan dat alle vastgestelde en actuele kaders rondom de drie decentralisaties worden samengebracht in één startdocument dat alle andere beleidsdocumenten overbodig maakt. Binnenkort zijn alle beleidskaders rondom de drie decentralisaties de fase van besluitvorming door de raad voorbij. Dit is het moment om alle vigerende beleidskaders afspraken en toezeggingen aan de raad op een heldere wijze te ordenen en te presenteren.

Voorwaarde is wel dat na vaststelling van dit startdocument door de raad alle voorgaande beleidsnota's, toezeggingen en afspraken tussen raad en college hun status als vigerende

kader verliezen. Alleen het startdocument hoeft dan nog maar te worden gebruikt om te zien wat er daadwerkelijk is afgesproken. Het startdocument bevat een overzicht met nota's en kaders die met de vaststelling komen te vervallen.

Het opstellen van een startnota houdt ook in dat bij het overnemen van beleidskaders uit eerdere nota's steeds wordt afgewogen of een voornemen een daadwerkelijk door de raad aan het college meegegeven kader is of hooguit een toelichting van het college is over hoe zij haar eigen verantwoordelijkheid denkt te kunnen nemen bij het organiseren van de uitvoering. Deze laatste categorie uitspraken zijn feitelijk geen door de raad meegegeven kader (i.c. hebben meer het karakter van een raadsmededeling) en zouden daarom ook zoveel mogelijk uit het startdocument moeten blijven.

Het startdocument kan tevens gebruikt worden om een duidelijke hiërarchie en consistentie aan te brengen tussen het coalitieakkoord, de beleidsnota's, de begroting en de samenwerkingsafspraken met andere gemeenten.

Daarnaast is het noodzakelijk dat er ook een duidelijke relatie bestaat tussen de beleidskaders in de startnota en de indicatoren c.q. rapportage in de Monitor Sociaal Domein.

2.2.2 Neem in het startdocument zo mogelijk afspraken op over de risico's en de momenten en wijze waarop de raad kan bijsturen

Uit de evaluatie van het beleid is naar voren gekomen dat op een aantal punten nog onvoldoende duidelijke kaders zijn afgesproken in de verschillende door de raad vastgestelde documenten (zie conclusies in de paragrafen 2.1.2, 2.1.3 en 2.1.4). De startnota kan tevens worden gebruikt om deze zaken die momenteel nog niet systematisch zijn geregeld een plek te geven. Wij denken daarbij expliciet aan:

- het nader concretiseren van de doelstellingen met betrekking tot het domein Jeugdhulp en de doelstellingen met betrekking tot samenhang tussen de drie domeinen;
- de momenten en wijze waarop de raad zal worden geïnformeerd over de realisatie van de doelstellingen. De afspraken over de Monitor Sociaal Domein worden daarmee expliciet onderdeel van het tussen raad en college overeengekomen beleidskader;
- de risico's die met de decentralisatie gepaard gaan, de beheersmaatregelen die daarvoor zijn voorgenomen en de momenten en wijze waarop de raad daarover zal worden geïnformeerd;
- inzicht in de mogelijkheden en momenten waarop de raad kan bijsturen⁵. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat hierover nog geen specifieke afspraken zijn gemaakt. Een dergelijk inzicht kan wel helpen om de bestuurlijke drukte te verminderen omdat de politieke discussie dan makkelijker kan worden beperkt tot hetgeen dat wel door de raad kan worden beïnvloed⁶.

2.2.3 Maak de Monitor Sociaal Domein leidend in de verantwoording over de drie begrotingsprogramma's 7, 8 en 9

In paragraaf 2.1.3 is geconcludeerd dat de verantwoording over de financiën (i.c. de P&C-cyclus) gescheiden is van de verantwoording over de inhoudelijke doelen (i.c. de Monitor Sociaal Domein). Ook is niet duidelijk hoe de gedefinieerde doelen en de verantwoording in de P&C-cyclus en de Monitor Sociaal Domein zich tot elkaar verhouden.

De Monitor Sociaal Domein is een mooi instrument voor zowel college als raad dat gebruikt kan worden voor de sturing in het sociale domein. Vanuit het oogpunt van duidelijkheid en eenvoud is het aan te bevelen dat de Monitor Sociaal Domein leidend is in de verantwoording over de

⁵ De gemeente Peel en Maas heeft hiervoor bijvoorbeeld een aparte knoppennota aan de raad aangeboden waarin is aangegeven aan welke knoppen de raadsleden in het kader van de 3D-operatie nog kunnen draaien en welke gevolgen dat ongeveer zou kunnen hebben.

⁶ In dit kader verwijzen wij ook graag naar het voorbeeld van de gemeente Haarlemmermeer die in haar begrotingsprogramma's een indicator heeft opgenomen welk deel van het budget in welk jaar beïnvloedbaar is en eventueel omgebogen kan worden.

drie begrotingsprogramma's die te maken hebben met de decentralisaties, te weten de programma's 7, 8 en 9.

Wanneer de Monitor Sociaal Domein als het belangrijkste structurele informatie- en verantwoordingsinstrument wordt gepositioneerd met betrekking tot de ontwikkelingen in het sociaal domein, dan is het nodig dat de monitor ook rapporteert over de relatie tussen input en output met betrekking tot de decentralisaties. Het eerdere voornemen om de financiële kant vooral en alleen in de P&C-cyclus een plek te geven moet dan worden losgelaten. Juist de combinatie tussen middelen en inhoudelijke prestaties maakt het mogelijk verantwoord conclusies te kunnen trekken over de doelrealisatie en de wenselijkheid van bijsturing.

De gegevens die in de P&C-cyclus i.c. in de begroting en de jaarrekening worden meegenomen zouden daarbij een samenvatting, zo niet minimaal consistent, moeten zijn van wat in de Monitor is geconstateerd.

Daarmee wordt tevens recht gedaan aan de ambitie die zowel het college als de raad met de Monitor voor ogen hebben, namelijk een instrument voor integrale beleidsontwikkeling, uitvoering en sturing.

Voor een goede sturingsmogelijkheden voor de raad is het daarnaast van belang dat de Monitor Sociaal Domein niet alleen kwantitatieve gegevens bevat, maar dat het ook aangevuld wordt met het verhaal achter de cijfers door middel van kwalitatieve informatie over de transformatie in het sociale domein.

2.2.4 Gebruik de Monitor Sociaal Domein ook als belangrijkste vehicel voor de informatievoorziening aan de raad over de inhoudelijke en financiële risico's die met de decentralisaties worden gelopen

In paragraaf 2.1.4 concluderen wij dat er geen duidelijke afspraken zijn over hoe het college de raad op de hoogte houdt van de verschillende risico's die de gemeente met de decentralisatie loopt. Wij stellen daarom voor dat de Monitor Sociaal Domein het vehikel wordt om ook over deze risico's te rapporteren.

Zoals de startnotitie een samenvatting en integratie van alle beleidskaders moet bewerkstelligen, zo kan de Monitor Sociaal Domein deze rol vervullen voor het volgen van het beleid en de evaluatie daarvan. Wij stellen daarom voor om de Monitor uit te breiden met een aantal elementen die, zoals uit ons onderzoek naar voren is gekomen, nog niet structureel zijn geborgd. Het gaat daarbij onder andere om de informatievoorziening over de ontwikkeling van de onderkende inhoudelijke en financiële risico's en het effect van de beheersmaatregelen die daarvoor zijn afgesproken. De rapportage hierover komt dan ook in het tweejaarlijkse stramien, waarbij de raad met de behandeling van de voorjaarsnota en/of de begroting eventuele financiële consequenties van mogelijke gewenste bijsturingsmaatregelen kan laten meelopen.

Deel II: Verslag van Bevindingen

3. Doelstellingen en realisatie daarvan

3.1 Inleiding

Nu de gemeente per 1 januari 2015 praktisch het volledige sociale domein onder haar hoede krijgt, is het van belang om te kijken naar de doelstellingen die college en gemeenteraad met de decentralisaties beogen. Wat wil de gemeente op dit terrein realiseren en hoe wil zij dat doen? Het is in feite deze vraag die in dit hoofdstuk centraal staat. Zodoende wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de eerste hoofdvraag, die als volgt luidt:

Welke doelstellingen zijn geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en is uitgewerkt hoe deze gerealiseerd gaan worden?

Ter beantwoording van deze hoofdvraag wordt antwoord gegeven op de twee bijbehorende deelvragen:

- 1.1 Zijn er doelstellingen geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en zo ja, welke doelstellingen zijn dat?
- 1.2 Is concreet uitgewerkt hoe de doelstellingen gerealiseerd worden?

Het hoofdstuk is zo opgebouwd dat eerst ingegaan wordt op deelvraag 1.1 (in paragraaf 3.2) en vervolgens op deelvraag 1.2 (in paragraaf 3.3). Beide deelvragen bevatten normen. Deze zullen in de onderliggende paragrafen expliciet genoemd worden.

De gemeenteraad van Deventer krijgt een zeer grote hoeveelheid informatie met betrekking tot de decentralisaties op zijn bord. Dit is overigens op eigen verzoek, zo gaven de raadsleden aan in onze raadsessie met hen in het kader van dit onderzoek. Voor dit onderzoek zijn deze documenten bestudeerd. Met betrekking tot de geformuleerde doelstellingen voor de drie decentralisaties is gebruik gemaakt van de documenten die in onderstaand overzicht op een rij zijn gezet.

3.2 Geformuleerde doelstellingen zijn grotendeels concreet

In deze paragraaf staan de doelstellingen centraal die de raad heeft vastgesteld ten aanzien van de decentralisaties. Daarmee willen we antwoord geven op de deelvraag 1.1: *Zijn er doelstellingen geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en zo ja, welke doelstellingen zijn dat?*

Aan deze deelvraag is norm 1.1.a gekoppeld, die stelt dat er beleidsnota's en verordeningen zijn, waarin doelstellingen genoemd staan. Conclusie is dat dit het geval is. In de paragrafen hierna bekijken we - zowel per kolom (in de volgorde: Jeugdhulp, Meedoen en Participatie) als op het gebied van de samenhang daartussen - in hoeverre voldaan is aan norm 1.1.b. Hoe deze norm luidt zullen we telkens benoemen aan het begin van de bespreking van een van de drie kolommen. De norm wordt telkens gevolgd door een overzicht van het vastgesteld kader. Tevens wordt telkens, oftewel per domein, afgesloten met een tussenconclusie.

3.2.1 Doelstellingen domein Jeugdhulp: niet altijd concreet en onduidelijkheid over status
Norm 1.1.b betreffende de doelstellingen op het domein Jeugdhulp luidt als volgt:

De doelstellingen zijn voldoende SMART⁷ geformuleerd op minimaal de volgende onderdelen:

- wie vallen onder de doelgroepen waarop het jeugdzorgbeleid zich richt;
- welke inspanningen de gemeente wenst te leveren om de leden van deze doelgroepen te helpen;
- 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.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de kaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld met betrekking tot de jeugdhulp.

Titel	Afgekorte titel	Datum vaststelling door raad
Verordening Jeugdhulp Gemeente Deventer 2015	Verordening jeugdhulp	05-11-2014 (raadstafel); 26-11-2014 (besluitvorming in raadsvergadering)
Notitie PGB Wmo en Jeugdwet	PGB Wmo en Jeugdwet	26-11-2014
Beleidsplan transitie jeugdzorg Deventer 'Van Wieg naar Werk 4.0'	vWnW 4.0	29-10-2014
Gemeenschappelijke Regeling Jeugdzorg IJsselland	GR Jeugdzorg IJsselland	01-10-2014
Oplegger sturing en contractering	Notitie sturing en contractering	10-06-2014
Regionaal Transitiearrangement jeugdzorg regio IJsselland	RTA	12-03-2014 (ingestemd)
Jeugdvisie 'Van Wieg naar Werk 3.0' (conceptversie 19 december 2013)	vWnW 3.0	12-03-2014
Regionaal Projectplan Opvoeden versterken	Projectplan Opvoeden Versterken	Nnb (niet als zodanig vastgesteld)

Tabel 3.1: Overzicht documenten decentralisatie Jeugdhulp⁸

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre hetgeen in bovenstaande kaders is vastgesteld, voldoet aan norm 1.1.b met betrekking tot het jeugdhulp-domein.

De gemeente Deventer maakt onderdeel uit van de jeugdzorgregio IJsselland.⁹ Naar aanleiding van landelijke afspraken is door de elf samenwerkende gemeenten in deze regio een **Regionaal Transitiearrangement jeugdzorg** (hierna: het RTA) waar de Deventer raad in maart 2014 mee in heft gestemd. In het RTA wordt verwezen naar uitgangspunten die in het voorbereidingsproces op de transitie van de jeugdzorg door de IJsselland-gemeenten zijn opgesteld in het **Projectplan Opvoeden versterken** regio IJsselland 2012-2015. Het betreft de volgende uitgangspunten:

⁷ SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

⁸ Deze documenten worden in paragraaf 3.2.1 besproken, behalve de GR Jeugdzorg IJsselland en de notitie Sturing en contractering. Deze komen in paragraaf 3.3.1 resp. paragraaf 4.2.2.

⁹ In deze regio werken de volgende gemeenten samen: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle.

Opvoeden versterken:

- *Positief opvoeden;*
- *de zelfredzaamheid en de eigen kracht van jeugdigen en gezinnen;*
- *versterken van het gezinssysteem.*

Het belang van een opvoedende leefomgeving:

- *Versterken van de sociale leefomgeving van het kind;*
- *ouders en betekenisvolle volwassenen (groot familie) in directe leefomgeving van*
- *het kind zijn essentieel.*

Hulp in de directe leefomgeving:

- *Ondersteuning voor zover nodig erbij halen in de sociale leefomgeving van het kind/gezin;*
- *specialistische zorg ook in reguliere sociale leefomgeving van het kind/gezin inzetten;*
- *constant appèl op de plicht van ouders om hun eigen kind op te voeden;*
- *ambulante zorg daar waar kan;*
- *zorgcontinuüm: doorlopende lijn tussen organisaties en ondersteuning; de weg terug bij voorbaat organiseren.*

Samenhangend aanbod:

- *Samenhang tussen domeinen;*
- *één gezin, één team, één plan;*
- *doorlopende zorglijnen en duidelijke regievoering;*
- *betekenisvolle volwassenen, jongeren en beroepskrachten erbij halen.*

Subsidiariteit en regionale samenwerking:

- *Ondersteuning wordt zo dicht mogelijk bij ouders en kinderen georganiseerd;*
- *ondersteuning die minder vaak voorkomt en specialistisch is wordt niet in elke gemeente georganiseerd.*

Naast de regionale kaders zijn er ook Deventer documenten opgesteld die kaderstellend zijn ten aanzien van de jeugdhulp. Dit betreft de documenten die onder de naam 'Van Wieg naar Werk' zijn opgesteld en door de raad - met complimenten, zo begrepen we uit een van de interviews - zijn vastgesteld.¹⁰

Voortbouwend op de nota's 1.0, 2.0 en 3.0 is inmiddels het beleidsplan 'van Wieg naar Werk 4.0' (hierna: vWnW 4.0) opgesteld. De woordkeuze 'voortbouwend' is afkomstig uit vWnW 4.0.¹¹ Er bestaan onder de geïnterviewde betrokkenen verschillende beelden bij het antwoord op de vraag of de versies van vWnW naast elkaar bestaan (en dus allemaal geldend blijven als kaders) of dat de laatste versie eerdere versies vervangt (waardoor er telkens maar één versie geldend is). In het advies d.d. 2 september 2014 van de Wmo-adviesraad over het beleidsplan vWnW 4.0 schrijft ook de adviesraad aan het college: *"Omdat steeds sprake is van voorbereidende noties en bij 4.0 van een concept beleidsplan blijft het onduidelijk wanneer nu welke besluiten zijn genomen. Het is daarom lastig en tijdrovend uw beleid te kunnen volgen. Wij adviseren u daarom een overzicht te maken van het gehele besluitvormingstraject zodat duidelijk wordt wat vast staat en welke punten nog ter advisering moeten worden voorgelegd."* In de bestudeerde documenten hebben wij nog geen document teruggevonden waaruit blijkt dat het college het advies van de Wmo-adviesraad ter harte heeft genomen. Doordat onduidelijk is of de versies naast elkaar bestaan of dat de laatste versie eerdere versies vervangt, blijft onduidelijk welke kaders en welk beleid er precies is afgesproken, hetgeen evaluatie ervan eveneens lastig maakt.

Voor het op een rij zetten van de doelstellingen op het terrein van de jeugdhulp, bespreken we hieronder de verschillende versies van vWnW, te beginnen met het **beleidsplan vWnW 4.0**. Dit beleidsplan is door de raad in oktober 2014 vastgesteld en gaat in op het jeugdzorggebruik in

¹⁰ Het regionale kader Opvoeden Versterken is niet vastgesteld door de gemeenteraad van Deventer.

¹¹ Daarin staat: *"Deze nota bouwt verder op de Visies van Wieg naar Werk 1.0, 2.0 en 3.0. In deze stukken is met name het preventieve deel van het jeugdbeleid en de samenwerking in de keten beschreven."* Overigens staat in het Beleidsplan Meedoen 2015-2019 ook dat dat beleidsplan 'voortbouwt op' eerder beleid. Doordat aangegeven is dat het beleidsplan ziet op de periode 2015-2019, is echter duidelijk dat het Beleidsplan Meedoen 2012-2014 met het nieuwe beleidsplan vervallen is.

Deventer, de visie en de uitgangspunten, de inrichting van de toegang, cliëntbetrokkenheid, financiën, informatiehouding en communicatie. Het beleidsplan bevat de volgende doelstelling ten aanzien van jeugdbeleid:

De gemeente Deventer wil dat jongeren zoveel mogelijk veilig en gezond kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen bijdragen aan de maatschappij.

Het concept beleidsplan is destijds voor advies voorgelegd aan de Wmo-adviesraad. Daarna is het vrijgegeven voor inspraak en heeft de raad zijn wensen en bedenkingen gegeven. Een van de wijzigingen in het beleidsplan die daaruit is voortgekomen is de toevoeging van bijlage 2. Daarin is een samenvatting van de beslispunten van de voorgaande visies van vWnW (1.0, 2.0 en 3.0) opgenomen. Hieronder noemen we enkele van de in deze samenvatting genoemde punten:

Samenvattende conclusies uit vWnW 1.0:

- *De lijn van opgroeien in Deventer is die van wieg naar werk. Jongeren worden zo op weg geholpen naar een situatie van economische en sociale zelfstandigheid en een omgeving met binding en betrokkenheid. Hét middel om dit te bereiken is de startkwalificatie.*
- *Verdergaande afstemming tussen de betrokken sectoren zoals onderwijs, welzijn, sociale zaken, veiligheid, jeugdhulpverlening en gezondheidszorg is gewenst.*
- *De jeugdketen zorgt ervoor dat alle jongeren in Deventer tijdig de juiste aandacht krijgen. Dat kan alleen als de professionele instellingen intensief samenwerken. De gemeente pakt haar (binnenkort) wettelijke taak om de keten goed te organiseren met succes op.*
- *Periodiek wordt de ketensamenwerking besproken en waar nodig bijgesteld. Daarvoor wordt één keer per jaar, aan de hand van de jeugdmonitor, met de direct betrokken instellingen voor jeugdhulpverlening en jeugdzorg (en omliggende gebieden) gesproken over uitvoering en bijstelling van het beleid.*
- *In breder verband is één keer per jaar overleg over wat bereikt is, wat gebeurd is, wat de keten te wachten staat en hoe we hier samen op in kunnen spelen. Bij dit laatste overleg is het van belang dat ook de instellingen van en voor jongeren aanschuiven.*

Beslispunten vWnW 2.0:

Strategie:

- *Onderwijs sluit aan op de jeugdzorgketen*
- *Overgang jeugdzorg, Wet Werken Naar vermogen et cetera moet leiden tot versterken Deventer jeugdzorgketen en zal nauw aansluiten op Wieg naar Werk*
- *Bezuinigingen in overleg met CJG partners en aansluitend op Wieg naar Werk uitgangspunten vastgesteld*
- *Kwetsbare overgangsmomenten blijven bestaan en verdienen aandacht*

Tactiek:

- *Gemeente onderzoekt samen met het onderwijs hoe de huidige maar ook vooral ook de nieuwe verantwoordelijkheden voor kinderen en jongeren met behoefte aan extra ondersteuning door een gezamenlijke inzet versterkt kan worden*
- *In beeld brengen nieuwe partners jeugdzorgketen*
- *Het zorgmodel gaat uit van een meldpunt. Regiekamer is eindstation. Regiekamer is zoekt de cliënten op na melding.*
- *Vraag om beperking administratieve en bureaucratische overhead*

Uitvoering:

- *Steeds meer partners zijn aangesloten bij de Verwijsindex Deventer*
- *Versterking van de jeugdzorgketen. In één oogopslag helder wie waarvoor terecht kan*

Beslispunten vWnW 3.0:

- *Vaststelling Wieg naar Werk als leidraad voor de verdere invulling van de verbinding van het preventieve jeugd beleid met de zwaardere vormen van jeugdzorg. Voor de definitieve invulling van Wieg naar Werk 3.1 (= 4.0) themabijeenkomsten te organiseren over:*

- toegang;
 - bekostiging:
 - Informatiehuishouding en privacy;
 - Rol van de ouders en opschaling;
 - Samenhang met andere decentralisaties (één gezin, één plan).
 - In te stemmen met de keus voor 3 hoofdaannemers voor de uitvoering van de jeugdzorg. In te stemmen met het Deventer Addendum Regionaal Transitie Arrangement (RTA) en het RTA IJsselland.
- In deze raadsvergadering is bij dit besluit zowel een motie als een amendement aangenomen.
- Motie:
 - Ouderbetrokkenheid
 - Inhoud ouders echt betrekken bij de beleidsontwikkeling.
 - Amendement:
 - Indicatoren en prestatieafspraken hoofdaannemers
 - Inhoud ontwikkelen van effect en prestatieindicatoren (aandachtspunten o.a. vergelijkingsmogelijkheden prijs, kwaliteit en inhoud, keuzevrijheid, rol van de vrijevestigden)

De beslispunten uit vWnW 3.0 uit bijlage 2 bij vWnW 4.0 zijn hierboven al integraal opgenomen. Dat geldt niet voor de samenvattende conclusies uit vWnW 1.0 en de beslispunten uit vWnW 2.0. Daarom zijn deze integraal opgenomen in bijlage D. Een van de belangrijkste beslispunten uit vWnW 3.0 - de keuze voor het werken met drie hoofdaannemers - is inmiddels achterhaald. De gemeente is op dit punt een geheel andere weg ingeslagen door de tweedelijns jeugdzorg regionaal in te kopen en het idee van drie hoofdaannemers vooralsnog niet in te voeren.

In de **Verordening Jeugdhulp gemeente Deventer 2015** (hierna: Verordening Jeugdhulp), die op moment van schrijven van deze rapportage nog niet is vastgesteld door de raad¹², zijn de Jeugdwet en het Deventer jeugdhulpbeleidsplan uitgewerkt. Volgens het raadsvoorstel geeft de Verordening Jeugdhulp *“concreet invulling aan verschillende aspecten rondom het verstrekken van voorzieningen, zoals welke vormen van jeugdhulp zijn beschikbaar; de toegang tot jeugdhulp, de weigeringsgronden en de kwaliteit van de jeugdhulp. Met de verordening wordt een volledig beeld geschetst van de rechten en plichten van de jeugdige of zijn ouders.”* Onderwerpen als het gesprek met de jeugdige en de criteria op basis waarvan een individuele voorziening dan wel worden verstrekt zijn inderdaad uitgewerkt. Een aantal specifieke onderwerpen kan het college nog nader uitwerken in een Besluit. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- welke overige voorzieningen en individuele voorzieningen op basis van artikel 2, het eerste en tweede lid beschikbaar zijn (artikel 2, lid 3 van de Verordening Jeugdhulp);
- de wijze waarop de hoogte van een Pgb wordt vastgesteld en de kwaliteit van de dienstverlening wordt geborgd (artikel 14, lid 3);
- de kwaliteitseisen die aan de hulpverlening worden gesteld indien deze worden geleverd door een persoon uit het netwerk van de jeugdige of zijn ouder (artikel 14, lid 4, letter d);
- nadere regels over (de wijze van vaststellen van) de hoogte van het Pgb-uurtarief voor niet professionele hulpverleners (artikel 14);
- nadere regels, ten aanzien van niet in de verordening benoemde onderwerpen, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze verordening (artikel 20).

In de Jeugdwet is een overgangsregeling opgenomen. Jeugdigen met een indicatie, die doorloopt in 2015, behouden dezelfde rechten voor de looptijd van de indicatie, maar uiterlijk tot 1 januari 2016. Er is recht op voortzetting hulpverlening bij de bestaande zorgverlener. Ook budgethouders van persoonsgebonden budgetten (hierna: PGB's) hebben recht op continuering van zorg bij de bestaande zorgaanbieder gedurende de resterende indicatietermijn tot een maximum van 1 jaar, dus tot uiterlijk 1 januari 2016. Wel zullen de betalingen plaatsvinden via de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB). Alleen bij nieuwe PGB-houders en herindicaties

¹² Tijdens de raadstafel van 5 november 2015 heeft de raad zich nader kunnen laten informeren over de verordening. Het voorstel is de verordening op 26 november 2014 in de raadsvergadering, al dan niet na debat, vast te stellen.

wordt de nieuwe tarifiering toegepast.¹³ Dit is benoemd in de notitie 'PGB Wmo en jeugdwet', die in november 2014 door de raad is vastgesteld..

In de **programmabegroting 2015**¹⁴ staan voor elk van de decentralisaties doelstellingen benoemd. De doelstellingen die te maken hebben met de decentralisatie van de jeugdzorg zijn opgenomen in programma 9. 'Jeugd en Onderwijs'. Hieronder benoemen we enkele voor de decentralisatie van de jeugdzorg relevante doelstellingen en bijbehorende prestaties:

Doelstelling	Prestatie
Er is een samenhangende voorzieningenstructuur tussen de organisaties op het terrein van onderwijs, jeugdzorg en jeugdbeleid voor jongeren die aanvullende aandacht, hulp en zorg nodig hebben.	Faciliteren van voorzieningen voor jongeren die aanvullende aandacht, hulp en zorg nodig hebben.
Het verbeteren en dichterbij de bewoners organiseren van de zorg voor jeugd van 0-18 jaar door middel van preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders/verzorgers bij diverse opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen.	- Het organiseren van de lokale toegang middels circa 20 gezinscoaches en de functie AMHK. - Het samen met de partners lokaal en regionaal zorg dragen voor innovatie en uitvoering van de jeugdzorg. - In regionaal verband inkopen (raamovereenkomst of subsidie) van jeugdzorg bij de circa 150 huidige jeugdzorgorganisaties zodat jeugdigen en hun gezinnen passende jeugdzorg (Jeugd-GGZ, Jeugd-LVB, Jeugd-e en opvoedhulp incl. JeugdzorgPlus, AMHK, landelijke specialistische zorg) krijgen.

Tabel 3.2: Enkele jeugdhulp-doelstellingen uit de Programmabegroting 2015

Bijlage D bevat een overzicht alle relevante doelstellingen en bijbehorende prestaties uit de Programmabegroting 2015 met betrekking tot de jeugdhulp.

Conclusie domein Jeugdhulp: veel doelen benoemd, maar onvoldoende concreet en onduidelijk hoe die zich tot elkaar verhouden

Met de hierboven beschreven doelstellingen zijn doelen benoemd die de totale breedte van het jeugdhulp domein afdekken. De richting die de gemeente met de decentralisatie in wil slaan, is concreet beschreven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de doelstelling van zorgcontinuüm (doorlopende lijn tussen organisaties en ondersteuning) en beperking van de administratieve en bureaucratische overhead. Als het gaat om concrete doelstellingen - in de zin van een bepaald percentage of een aantal - constateren wij dat deze niet zijn beschreven in de bestudeerde documenten. Daarmee zijn de doelstellingen niet eenvoudig te evalueren. Tevens hebben wij met betrekking tot een aantal specifieke in het normenkader benoemde onderdelen niet kunnen vaststellen dat er voldoende SMART gemaakte doelstellingen zijn geformuleerd. Het betreft de mate waarin jeugdigen en hun ouders recht hebben op specifieke ondersteuning (vast te stellen in een afzonderlijk collegebesluit) en hoe omgegaan zal worden met verschillen voor de bestaande cliëntèle tussen de oude en nieuwe situatie (voor zover dit niet door de wet is gedicteerd).

Naast de vaak onvoldoende concreetheid van de doelen, constateren wij tevens dat niet duidelijk is hoe de verschillende nota's zich tot elkaar verhouden. Soms zijn doelen expliciet

¹³ Notitie Persoonsgebonden budget Wmo en Jeugdwet, oktober 2014.

¹⁴ Op het moment van schrijven van dit Verslag van Bevindingen is de programmabegroting 2015 nog niet door de raad vastgesteld. Dit staat gepland voor de raadsvergadering van 12 november 2014.

achterhaald.¹⁵ Daarnaast is de hiërarchie en daarmee ook de consistentie tussen de vastgestelde nota's met kaders onduidelijk, bijvoorbeeld tussen de verschillende versies van de vWnW-serie, maar ook tussen het RTA, de vWnW-nota's en de programmabegroting 2015.

3.2.2 Doelstellingen domein Meedoen duidelijk en concreet

Norm 1.1.b betreffende de doelstellingen op het domein Meedoen luidt als volgt:

De doelstellingen zijn voldoende SMART geformuleerd op minimaal de volgende onderdelen:

- 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.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de kaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld met betrekking tot de decentralisatie van de AWBZ.

Titel	Afgekorte titel	Datum vaststelling door raad
Beleidsplan Meedoen 2015-2019	Beleidsplan Meedoen	29-10-2014
Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Deventer 2015	Verordening Wmo	29-10-2014
Implementatieplan decentralisatie Awbz naar de Wmo	Implementatieplan Wmo	02-07-2014
Uitgangspuntennotitie inkoop Wmo 2015	Uitgangspuntennotitie inkoop Wmo	02-07-2014
Visie 'Meedoen op maat'	Visie Meedoen op maat	24-10-2012

Tabel 3.3: Overzicht vastgestelde kaders domein Meedoen

In deze paragraaf is onderzocht in hoeverre hetgeen in bovenstaande kaders is vastgesteld voldoet aan norm 1.1.b met betrekking tot het Wmo-domein.

In oktober 2012 is de **visie 'Meedoen op maat'** door de Deventer gemeenteraad vastgesteld. Het betreft een visiedocument van de gemeenten Deventer, Raalte, Olst-Wijhe, Voorst, waarin op hoofdlijnen wordt beschreven binnen welke kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten de nieuwe gemeentelijke taak ondersteuning wordt vormgegeven. In het document staat daarover het volgende beschreven: *"De visie neergelegd in dit document vormt een kader en is na vaststelling door de gemeenteraden leidend bij de nadere vormgeving van de ondersteuning; de benadering van de burger, het inrichten van de processen, de nadere keuzes, de afspraken met aanbieders en de financiële kaders. Het is een op zichzelf staand document."*

Grofweg kunnen uit de Meedoen op maat-visie de volgende ambities worden gedestilleerd:

¹⁵ Een voorbeeld hiervan is de koerswijziging van de inkoop van de jeugdzorg. In vWnW 4.0 werd de inkoop namelijk op andere wijze uitgewerkt dan eerder in vWnW 3.0 beschreven is. Zie paragraaf 4.2.2 voor een nadere toelichting op deze koerswijziging. Een ander voorbeeld is het besluit om vooralsnog geen apart 'eigen' Deventer ICT-systeem voor alle kinderen en jongeren op BSN-niveau te ontwikkelen.

- Integraliteit: Integraal kijken naar de cliënt en streven naar het uitgangspunt dat één persoon bij ons één klant is en geen meerdere afzonderlijke klanten zoals WWB klant en Wmo klant.
- Toepassing van het Kanteling-principe: Nadrukkelijk wordt een omslag gemaakt van indiceren en voorzieningen verstrekken naar participatie en inwoners in hun kracht zetten.
- Regierol gemeente: De gemeente heeft bij de uitwerking van deze visie een regierol. De gemeente maakt afspraken met de aanbieders van alle vormen van ondersteuning; van de vrijwilligers tot individuele voorzieningen. Deze aanbieders hebben de proces- en casusregie.

Daarnaast staan in de visie Meedoen op maat uitgangspunten genoemd, die hieronder (beknopt) weergegeven zijn:

- Keuzevrijheid, eigen regie en eigen kracht: Bij de ondersteuningsinzet wordt eerst bekeken wat de burger zelf kan. Daarna op welke wijze binnen informele steunsystemen een oplossing kan worden gevonden. Daarna komen formele structuren zoals professionals in beeld.
- Lokaal en collectief: Wij willen de mogelijkheden van burgers en hun sociale netwerk aanspreken en maatwerk zoveel mogelijk in de directe omgeving realiseren. We willen een verschuiving realiseren van individuele voorzieningen naar meer algemene voorzieningen en collectieve arrangementen en het stimuleren van de eigen kracht. Daarbij organiseren wij lokaal en nabij wat lokaal kan en regionaal waar dit moet. We kijken naar oplossingen in wijken en kernen.
- Inclusief beleid: Een zo breed mogelijke toegankelijkheid van de samenleving, openbaar vervoer, de openbare ruimte, openbare gebouwen en algemene voorzieningen, sportgelegenheden.
- Wederkerigheid: Mensen die ondersteuning krijgen kunnen vaak zelf iets betekenen voor de maatschappij. We willen deze wederkerigheid waar mogelijk (laten) organiseren.
- Niemand tussen wal en schip: Er mogen geen burgers tussen wal en schip vallen of uit beeld raken en verkommeren. We willen zorgen dat iedereen met een probleem op de één of andere manier ondersteuning ontvangt indien nodig.

In oktober 2014 is door de gemeenteraad het **Beleidsplan Meedoen 2015-2019** vastgesteld. Het beleidsplan bouwt voort op het beleid dat de afgelopen jaren op dit gebied is vormgegeven. In het beleidsplan is aangegeven dat het plan past binnen het 'Verbindend kader sociaal domein', waar de kaders in beschreven zijn waarbinnen het beleidsplan Meedoen vorm krijgt.¹⁶ Tevens is in het beleidsplan aangegeven dat er bij meedoen, ook wel participatie genoemd, zes doelgebieden worden onderscheiden waarop activering of participatiebevordering gericht is. Het gaat om:

- a. Zelfstandig functioneren: Zorg of hulpverlening gericht op ondersteuning en motivering van de persoon zelf;
- b. Sociale contacten: Het in contact brengen van kwetsbare mensen met andere mensen of hen helpen de contacten te intensiveren;
- c. Maatschappelijk deelnemen: Deelnemen aan activiteiten buitenshuis en buiten de eigen sociale kring;
- d. Maatschappelijk bijdrage: Activiteiten waarbij de betrokkene een actieve bijdrage levert aan de maatschappij en/of zich daarop toerust;
- e. Opdoen van vaardigheden: Gericht op vergroten van de kennis en vaardigheden voor werk, vrijwilligerswerk of maatschappelijke activiteiten en leren om redzaam te worden en/of te blijven;
- f. Betaald werk: Toeleiding naar reguliere banen in organisaties.

Op basis van de voor meedoen geldende visie zijn vijf uitgangspunten opgesteld, die in het beleidsplan elk nader zijn toegelicht:

¹⁶ Meer over dit 'Verbindend kader sociaal domein' in paragraaf 3.2.4.

- De eigen kracht en de ondersteuningsvraag van mensen staan centraal
- Preventie
- Wijk, buurt, kerngerichtheid
- Integraliteit
- Kwaliteit en continuïteit van zorg, ondersteuning en dienstverlening

Naar wij aannemen is het beleidsplan Meedoen 'Samen sterk in mensenwerk' 2012-2015 de voorganger van het beleidsplan Meedoen 2015-2019.¹⁷ In laatstgenoemd beleidsplan zijn vier beleidsdoelen geformuleerd. In het nieuwe beleidsplan 2015-2019 is opgemerkt dat twee daarvan nog steeds duidelijk en herkenbaar zijn in de Deventer samenleving en dat twee andere doelen¹⁸ feitelijk doelstellingen zijn. Zodoende blijven de volgende twee doelstellingen gelden:

1. Meedoen mogelijk maken: Maximale participatie van Deventer burgers: mensen werken, versterken zichzelf, doen iets voor een ander, of voor de stad. Iedereen doet ertoe!
2. Niemand tussen wal en schip: Het bieden van een vangnet voor burgers die (tijdelijk) niet kunnen meedoen in de Deventer Samenleving.

Voor elk van deze twee doelstellingen zijn activiteiten benoemd ter realisering van de genoemde doelstellingen.

Opvallend is dat in het voormalige Beleidsplan Meedoen 2012-2015 'Samen sterk in mensenwerk' bij elk van de vier doelstellingen heel concrete indicatoren werden benoemd, zoals: 'Door sturing op eigen kracht en zelfredzaamheid zal het gebruik van individuele voorzieningen WMO met 7% afnemen vanaf nu tot eind 2014.' Dergelijke indicatoren zijn niet opgenomen in het Beleidsplan Meedoen 2015-2019. Volgens het beleidsplan zullen indicatoren "vertaald worden in een monitor Sociaal Domein". Tevens is in het Beleidsplan Meedoen aangegeven dat geambieerd wordt om het uitvoeringsplan - het plan waarin het beleidsplan uitgewerkt wordt - te ontwikkelen tot een sturend instrument voor de integrale beleidsontwikkeling en uitvoering van de opgave 'meedoen'. Als dit zo is, dan verwachten wij dat indicatoren (tevens) in het uitvoeringsplan worden opgenomen.

De Wmo-maatwerkvoorzieningen worden middels een raamovereenkomst ingekocht door een gelegenheidssamenwerking van acht gemeenten in de regio.¹⁹ Alvorens de raamovereenkomst op te stellen, wilde men een uitgangspuntennotitie opstellen. Dat is het document '**Uitgangspuntennotitie inkoop Wmo 2015**' geworden. Deze notitie dient als basis voor het opstellen van de raamovereenkomst en de wijze waarop deze tot stand komt. Begin juli 2014 heeft de raad van Deventer de notitie vastgesteld. In de uitgangspuntennotitie zijn de volgende ambitie en doelstellingen opgenomen:

¹⁷ Dit is niet concreet benoemd in het beleidsplan Meedoen 2015-2019, maar wordt verondersteld omdat beide documenten 'beleidsplan' worden genoemd en de een gelding heeft tot 2015 en de ander vanaf 2015 loopt.

¹⁸ Het betreft hier de volgende twee doelstellingen:

1) Versterken van het zelforganiserend vermogen van (groepen) inwoners: Versterken van de sociale verbanden en beter samenspel tussen niet-professionals en professionals.
 2) Eigen kracht mogelijk maken: Luisteren naar wat de klant wil (vraaggestuurd) en daar organisatie en aanbod van de dienstverlening, gericht op meedoen, op afstemmen. Deze doelstellingen zien op output (middelen), terwijl de twee doelstellingen die in het Beleidsplan 2015-2019 herhaald zijn, zien op outcome (maatschappelijke effecten). Door het verschil tussen deze doelstellingen te benadrukken, maakt de gemeente duidelijk onderscheid tussen ambities en beleidsdoelen (outcome) en op welke wijze zij dit wil bereiken (output).

¹⁹ Dit betreft de gemeenten: Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Hattem, Heerde, Olst-Wijhe en Voorst. Deze gelegenheidssamenwerking is qua deelnemers niet gelijk aan de formele Wmo-regio (genaamd: Stedendriehoek) waar Deventer in participeert. Deze bestaat namelijk uit de gemeenten: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle.

“Gemeenten en aanbieders hebben, naast uiteenlopende belangen en doelstellingen, in ieder geval één gezamenlijk belang en doelstelling: het op efficiënte wijze realiseren van kwalitatief hoogwaardige maatwerkvoorzieningen om de centrale Wmo-doelstellingen - zelfredzaamheid en participatie - te bereiken.

Om dit te bereiken worden door de gemeenten vanuit hun regierol, eisen c.q. doelstellingen gesteld - het ‘wat’ - aan de inkoop van maatwerkvoorzieningen. Deze eisen/doelstellingen geven richting aan de wijze waarop aanbieders in de uitvoering daadwerkelijk invulling kunnen geven aan de maatwerkvoorziening:

- De cliënt staat centraal, er is voldoende tijd en aandacht en er wordt vraaggericht gewerkt;
- Er is keuzevrijheid voor de cliënt binnen de financiële kaders;
- Ondersteuning in de vorm van maatwerk is doelmatig en haalbaar;
- Maatschappelijke ondersteuning zet zoveel mogelijk in op (het creëren van) eigen kracht, het eigen sociale netwerk, mantelzorg, informele zorg en algemene voorzieningen;
- Maatschappelijke ondersteuning wordt gebiedsgericht aangeboden, is systeemgericht (gericht op het hele gezin en omgeving) en integraal (omvat meerdere leefgebieden);
- De ondersteuning wordt opgebouwd vanuit de behoefte c.q. de gewenste resultaten zoals geformuleerd in het individuele ondersteuningsplan in plaats van op de hoeveelheid verleende ondersteuning of realisatie van indicatoren en normen. Bepalend voor de vraag of middelen doelmatig worden ingezet is niet wat wordt gedaan, maar wat moet worden bereikt;
- De ondersteuning wordt zo nabij (passend en afgestemd op de lokale situatie en mogelijkheden) en doelmatig mogelijk aangeboden, met ‘zorg nabij’ wordt, afhankelijk van het gemeentelijk desbetreffende beleid, lokaal vorm en inhoud gegeven aan het ‘wijkgericht’ of ‘gebiedsgericht’ werken;
- Er wordt gewerkt vanuit vertrouwen in de kwaliteiten van de burgers, vrijwilligers en beroepskrachten;
- Waar mogelijk sluit de formele ondersteuning aan op de informele ondersteuning;
- Er wordt gewerkt vanuit het vertrouwen dat samenwerken leerzaam is (onder andere door intercollegiale reflectie) is en ‘waarde’ toevoegt voor de cliënt (1 gezin, 1 plan, ketensamenwerking en zorgcontinuïteit).”

Eind oktober 2014 is de **Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Deventer 2015** (hierna: Verordening Wmo) vastgesteld. Daarin staan zowel algemene criteria als aanvullende criteria (in geval van bijvoorbeeld een woonvoorziening of een vervoersvoorziening). Eveneens zijn weigeringsgronden opgenomen.

Net als bij jeugdhulp, geldt ook voor maatschappelijke ondersteuning een wettelijke overgangsregeling. Indicaties voor AWBZ-zorg die doorlopen in 2015 blijven van kracht, met dezelfde voorwaarden als onder de AWBZ. Dit recht geldt voor de looptijd van de indicatie, maar uiterlijk tot 31 december 2015. Met betrekking tot een indicatie voor beschermd wonen (een ggz-C-pakket) geldt eveneens de looptijd van de indicatie, maar met een maximum van vijf jaar. De overgangsperiode voor huishoudelijke hulp is twee jaar. Wel kan het zijn dat de zorgverlener verandert. Ook kan het zijn dat de gemeente iemand een aanbod doet voordat zijn indicatie afloopt. Wordt dat aanbod geaccepteerd, dan vervalt het overgangsrecht. PGB blijft mogelijk, alleen vinden de betalingen, net als bij de jeugdhulp, plaats via de SVB. De verschillen voor de huidige cliënten zijn straks waarschijnlijk met name gelegen in de vertrouwensrelatie met de zorgaanbieders die zij momenteel hebben. Het kan namelijk zijn dat dit straks andere verzorgers zijn. Zorg in nature is dus minder gunstig qua zorgcontinuïteit dan PGB. De nieuwe tarifiering wordt alleen bij nieuwe PGB-houders en herindicaties toegepast.²⁰

In de **programmabegroting 2015** staan ook voor elk van de decentralisaties doelstellingen benoemd, zoals al aan bod kwam in paragraaf 3.2.1. De doelstellingen die te maken hebben met de decentralisatie van de Awbz zijn opgenomen in programma 8. ‘Meedoen’. Hieronder benoemen we enkele voor de decentralisatie van de Awbz relevante doelstellingen en bijbehorende prestaties:

²⁰ Notitie Persoonsgebonden budget Wmo en Jeugdwet, oktober 2014.

Doelstelling	Prestatie
Het gebruik van individuele voorzieningen WMO neemt af met 2,5% door sturing op eigen kracht en zelfredzaamheid.	• 4.000 beschikkingen op aanvragen en mutaties individuele voorzieningen, waarvan voor minimaal 80% wordt voorzien van een gemeentelijk indicatiebesluit • 430 beschikkingen op aanvragen gehandicapten parkeerkaart (GPK). • 140 aanvragen verdeling zorgwoningen (plaatsen op de wachtlijst) en in samenwerking met partners 60 zorgwoningen toewijzen.
Het aanbieden van een passende ondersteuning aan 1.300 mensen.	• Het faciliteren (afsluiten raamovereenkomst) van 115 organisaties van passende ondersteuning aan mensen, zodat de zelfredzaamheid en participatie wordt vergroot.
Een daling van de maatwerkvoorziening met 2% per jaar met ingang van 2016.	• Meer ondersteuning voor hetzelfde budget (doelmatigheid) door in te zetten op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen.

Tabel 3.4: Enkele Wmo-doelstellingen uit de Programmabegroting 2015

Zie bijlage D voor het complete overzicht van alle relevante doelstellingen en bijbehorende prestaties uit de Programmabegroting 2015 met betrekking tot de Wmo.

Conclusie domein Meedoen: doelen zijn concreet en SMART, maar de onderlinge verhouding tussen nota's is onduidelijk

In de Visie Meedoen op maat uit 2012 zijn ambities en uitgangspunten beschreven ten aanzien van het domein meedoen. Dit geldt ook voor de uitgangspunten notitie inkoop Wmo 2015, zij het dat het daarin specifiek de inkoop van de Wmo-voorzieningen betrof. In het, in het najaar van 2014 vastgestelde, beleidsplan Meedoen 2015-2019 zijn twee doelstellingen voor de Deventer samenleving op het gebied van meedoen. Concrete indicatoren zijn daarin echter niet opgenomen. Dit is wel het geval in de programmabegroting 2015. Daarin zijn concrete doelstellingen in de vorm van percentages en aantallen benoemd. Daarmee zijn de doelstellingen zodanig SMART gemaakt dat een zinvolle evaluatie van het beleid kan plaatsvinden. Voor zover doelen nog niet SMART genoeg zijn geconcretiseerd, is expliciet een slag om de arm gehouden door een en ander te koppelen aan de in ontwikkeling zijnde Monitor Sociaal Domein. Echter, ook in het domein Meedoen hebben wij moeite om te achterhalen hoe de verschillende beleidskaders in verhouding tot elkaar staan en in hoeverre er een hiërarchie bestaat tussen de kaders in de verschillende nota's en de begroting 2015. Zo is in de beleidsdocumenten niet expliciet benoemd welke voormalige beleidskader daarmee worden vervangen.

3.2.3 Doelstellingen domein Participatie zeer concreet

Norm 1.1.b betreffende de doelstellingen op het domein Participatie luidt als volgt:

De doelstellingen zijn voldoende SMART geformuleerd op minimaal de volgende onderdelen:

- 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 gedeeltelijk gehandicapten;
- de omgang met verschillen die ontstaan voor individuele klanten door de overgang van Wajong en WWB naar de Participatiewet.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de kaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld met betrekking tot de Participatiewet.

Titel	Afgekorte titel	Datum vaststelling door raad
Verordeningen Participatiewet	Verordeningen Participatiewet	19-11-2014 (presentatie raads- tafel); 03-12-2014 (debat raadstafel); 17-12-2014 (besluitvorming in raadsvergadering)
Beleidskader Iedereen Actief! 2015	Beleidskader Iedereen Actief! 2015	01-10-2014
Uitvoeringskader Iedereen Actief 2014!	Uitvoeringskader Iedereen Actief! 2014	15-01-2014

Tabel 3.5: Overzicht vastgestelde beleidskaders decentralisatie Participatie

In deze paragraaf is onderzocht in hoeverre hetgeen in bovenstaande kaders is vastgesteld voldoet aan norm 1.1.b met betrekking tot het Participatie-domein.

In oktober 2014 is het **Beleidskader Iedereen Actief! 2015** vastgesteld door de Deventer gemeenteraad. Aanleiding van het beleidskader is uitvoering van de Participatiewet. Het beleidskader gaat dan ook in op de taken die als gevolg van deze wet op de gemeente afkomen en waar beleidskeuzes over moeten worden gemaakt. In het beleidskader staat genoemd dat de verordeningen en beleidsregels op basis van de voorgestelde kaders worden opgesteld. Tevens dient het beleidskader als basis voor het businessplan Deventer Werk talent (DWT) 2015 en verder. Het Beleidskader Iedereen Actief! 2015 bevat de volgende missie, visie-uitgangspunten, doelstellingen en pijlers:

“Dit is samengevat in de volgende missie van Iedereen Actief!:

Iedereen die het niet zelf kan, krijgt steun om mee te kunnen doen op de arbeidsmarkt en Deventer samenleving.

Wij hanteren hierbij de volgende visie-uitgangspunten:

- *zoveel mogelijk uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid*
- *werk gaat boven inkomen: instroom beperken, verblijfsduur in de uitkering zo kort mogelijk en zoveel mogelijk uitstroom naar regulier werk bevorderen*
- *werken is de beste manier van re-integreren en meedoen in de samenleving*
- *werkgevers worden zo snel mogelijk bij de re-integratie van werkzoekenden betrokken*
- *de vraag van werkgevers staat centraal om de personele vraagstukken en discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op te lossen*

Belangrijkste doelstelling van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen met en zonder arbeidsbeperking aan de slag te helpen. We willen:

- *Mensen met arbeidsbeperking of met afstand tot de arbeidsmarkt met succes aan de slag helpen bij reguliere werkgevers. We begeleiden mensen naar betaald werk bij en met werkgevers. Hiervoor is één eenduidige ingang op regioniveau een must*
- *Vrijwillig werk, dagbesteding of werk in een beschermde omgeving bieden aan mensen voor wie dit aan de orde is. Hiervoor biedt samenwerking met WijDeventer en de sociale teams in de wijken toegevoegde waarde. Deze wijk- en dorpsgerichte context biedt kansen voor het regelen van wederkerigheid.*

Het beleid voor Iedereen Actief! rust op vijf pijlers:

1. *Werk Voorop!*
2. *Iedereen Actief!*
3. *Differentiatie in Doelgroepen*
4. *Actief Handhaven*
5. *Regionale samenwerking*

De vijf pijlers die hierboven genoemd worden, zijn in het beleidskader verder uitgewerkt. Daarbij zijn beleidskeuzes gemaakt voor de uitvoering van het toekomstig re-integratie- en participatiebeleid van de gemeente. Tegelijkertijd zijn daarmee de kaders gegeven voor de invoering van de Participatiewet in 2015. In bijlage D zijn de pijlers toegelicht en zijn tevens de bijbehorende beleidskeuzes opgenomen.

Voor het Beleidskader Iedereen Actief! 2015 was er het Beleidskader Iedereen Actief! 2013. Ter uitwerking daarvan is in januari 2014 het **Uitvoeringskader Iedereen Actief! 2014** vastgesteld door de gemeenteraad. Dit uitvoeringskader bevat concrete doelstellingen op het gebied van werk en inkomen, die zijn afgeleid van de programmabegroting 2014. Ter illustratie noemen we hier enkele van deze doelstellingen.

Voor werk zijn onder meer de volgende doelstellingen benoemd.

- DWT kent de arbeidscompetenties van alle uitkeringsgerechtigden.
- Activeren van klanten: In 2014 worden 200 klanten geactiveerd op basis van de Cambio-methode
- Zoveel mogelijk Wsw-ers regulier plaatsen bij een werkgever: In 2014 hebben 120 se (staat gelijk aan ongeveer 135-150 mensen met een Wsw-indicatie) een dienstverband bij een reguliere werkgever gekregen.

Voor inkomen zijn onder meer de volgende doelstellingen benoemd:

- De gemiddelde opbrengst voor terugvordering en verhaal bedraagt in 2014 € 280,00 per uitkeringsgerechtigde.
- In 2014 worden minimaal 500 rechtmatigheidsonderzoeken uitgevoerd.
- De foutmarge bij de uitvoering van de Wwb bedraagt in 2014 maximaal 1%.

Een Uitvoeringskader Iedereen Actief! 2015 is vooralsnog niet bekend. Volgens de nota van het college van B&W bij het Beleidskader Iedereen Actief! 2015 wordt het beleidskader in het najaar van 2014 op middelen- en instrumentenniveau wel nader uitgewerkt in een uitvoeringskader Iedereen Actief! 2015.

De **Verordeningen** waarin de Participatiewet, het Beleidskader Iedereen Actief! 2015 en het Beleidsplan Meedoen 2015-2019 zijn uitgewerkt, staan geagendeerd voor vaststelling door de gemeenteraad op 17 december 2014. Het gaat om de volgende verordeningen:

1. Re-integratieverordening Participatiewet Gemeente Deventer 2015.
2. Verordening Loonkostensubsidie Gemeente Deventer 2015.
3. Verordening tegenprestatie Participatiewet gemeente Deventer 2015.
4. Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Gemeente Deventer 2015
5. Verordening Individuele Studietoelage gemeente Deventer 2015.
6. Verordening Cliëntenparticipatie Participatiewet Gemeente Deventer 2015.
7. Afstemmingsverordening Participatiewet Gemeente Deventer 2015.
8. Verordening individuele inkomenstoeslag gemeente Deventer 2015.

In deze verordeningen zijn regels vastgelegd over de inzet van verschillende participatie-instrumenten, zoals loonkostensubsidie, no risk polis, beschut werk en jobcoaching. De Participatiewet en de acht verordeningen leggen veel bevoegdheden bij het college, zo wordt ook aangegeven in het raadsvoorstel. Tegelijkertijd zullen de verordeningen op een aantal punten ook nog nader moeten worden ingevuld door het stellen van nadere (beleids-)regels door het college. In de Verordening Individuele Studietoelage is dit in ieder geval aangegeven met betrekking tot de doelgroepen en de hoogte van de individuele studietoelage (artikel 4 Verordening). Uit de verordeningen volgen verder niet de concrete onderwerpen waar het college nadere regels over zou kunnen stellen.

Net als bij de jeugdhulp en de Wmo, is ook in de Participatiewet overgangsrecht opgenomen. Cliënten die op 1 januari 2015 een Wajong-uitkering hebben, behouden die. Wel gaat het UWV tussen 2015 en 2018 alle dossiers van mensen met Wajong opnieuw bekijken om vast te stellen of de cliënt (gedeeltelijk) kan werken of niet. Kan een cliënt (gedeeltelijk) werken, maar werkt hij niet? Dan krijgt hij of zij een lagere uitkering (70% i.p.v. 75% van het minimumloon).

Het UWV gaat dan kijken of en zo ja hoe ze kunnen helpen bij het vinden van werk. Kan een cliënt niet meer werken, dan blijft de uitkering gelijk. Een cliënt die momenteel al via de Wsw werkt, behoudt de rechten die hij of zij nu heeft. Als een cliënt op de wachtlijst staat, is er vanaf 1 januari 2015 voor hem of haar geen Wsw-baan beschikbaar en is de gemeente samen met het UWV verantwoordelijk om hem of haar aan het werk te helpen.

In de **programmabegroting 2015** staan voor elk van de decentralisaties doelstellingen benoemd. De doelstellingen die te maken hebben met de Participatiewet zijn opgenomen in programma 7. 'Inkomensvoorzieningen en arbeidsmarkt'. Hieronder benoemen we enkele voor de Participatiewet relevante doelstellingen en bijbehorende prestaties:

Doelstelling	Prestatie
In 2015 worden 500 inwoners vanuit de Wwb-uitkering bemiddeld naar werk, waarvan 100 met behulp van het instrument loonkostensubsidie en 1 maakt gebruik van de voorziening beschut werk.	• Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, uit te voeren door Deventer Werk talent. • In Deventer wordt door Deventer Werk talent ingezet op het optimaal benutten van de arbeidscapaciteit, zowel richting tijdelijke en parttime dienstverbanden als richting fulltime werk. • Alle WWB-ers worden door Deventer Werk talent klaar gemaakt voor de reguliere arbeidsmarkt door de recente werkervaring /stages te koppelen aan de mogelijkheden in de stad. Waardoor de arbeidsparticipatie wordt verhoogd en de arbeidsmarktpositie wordt versterkt en de vraaggerichtheid van de arbeidsmarkt wordt verhoogd.
In 2015 zijn Wwb-uitkeringgerechtigden tot 55 jaar in ieder geval naar vermogen maatschappelijk nuttig actief voor gemiddeld 20 uur per week.	• Deventer Werk talent faciliteert in de doorgeleiding van alle Wwb-cliënten tot 55 jaar naar de beschikbare plekken in de stad.
Het, via de GR Sallcon, bieden van een gesubsidieerd dienstverband aan 1.000 personen met een indicatie in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening. 136 van die personen hebben in 2015 een gesubsidieerd dienstverband bij een werkgever of bedrijf (het zgn. Begeleid Werken).	• Deventer Werk talent is verantwoordelijk voor verhogen van de loonwaarde om maximaal plaatsingsresultaat op de reguliere markt te realiseren.
Tabel 3.6: Enkele Participatiedoelstellingen uit de Programmabegroting 2015	

Bijlage D bevat een overzicht van alle relevante doelstellingen en bijbehorende prestaties uit de Programmabegroting 2015 met betrekking tot de Participatiewet.

Conclusie domein Participatie: doelen zeer duidelijk en concreet

Uit de genoemde doelstellingen blijkt dat voor het domein Participatie de doelstellingen zeer concreet en evalueerbaar opgesteld zijn. Daarmee is 'evalueerbaarheid' van doelstellingen in dit domein verder ontwikkeld dan bij de domeinen Jeugdhulp en Meedoen. De missie, visie-uitgangspunten, doelstellingen en pijlers zijn benoemd in het Beleidskader Iedereen Actief! 2015. Daarin is tevens een uitwerking opgenomen van de vijf pijlers waar het beleid op rust. In het Beleidskader is heel duidelijk aangegeven welke beleidskeuzes met de vaststelling ervan gemaakt zijn. Naast doelstellingen die SMART gemaakt zijn, lijkt²¹ ook de samenhang tussen de beleidskaders, zoals tussen beleidskader, uitvoeringskader en begroting, nadrukkelijker

²¹ Op basis van de bestudeerde documenten.

aanwezig dan bij de andere domeinen. Zo is het Uitvoeringskader Iedereen Actief! 2013 een uitwerking van het voorheen geldende Beleidskader Iedereen Actief! 2013. In het uitvoeringskader zijn heel concrete doelstellingen opgenomen. Een Uitvoeringskader Iedereen Actief! 2015 is er vooralsnog niet. Wel bevat de programmabegroting 2015 concrete doelstellingen met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet.

3.2.4 Samenhang tussen de drie domeinen is benoemd, maar nog vaag in uitwerking

Het Rijk heeft de drie grote decentralisaties onder andere ingezet, omdat gemeenten beter in staat worden geacht samenhang in de ondersteuning van haar hulpbehoevende inwoners te organiseren. Door het realiseren van deze samenhang worden ook de bezuinigingen die met de decentralisaties gepaard gaan reëel geacht. Het is daarom zaak voor iedere gemeente om de samenhang tussen de domeinen te organiseren en te borgen zodat zowel de cliënten beter bediend kunnen worden als de kosten beter beheersbaar kunnen worden gemaakt. De Norm 1.1.b betreffende de samenhang tussen de drie domeinen luidt daarom dan ook als volgt:

De doelstellingen zijn voldoende SMART geformuleerd op minimaal de volgende onderdelen:

- 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.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de kaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld met betrekking tot de samenhang tussen de verschillende domeinen.

Titel	Afgekorte titel	Datum vaststelling door raad
Programmabegroting 2015	Begroting 2015	12-11-2014 (waarschijnlijk)
Verbindend kader Sociaal Domein Gemeente Deventer 2014-2018	Verbindend kader Sociaal Domein	02-07-2014

Tabel 3.7: Overzicht vastgestelde kaders m.b.t. de samenhang tussen de decentralisaties

In deze paragraaf is onderzocht in hoeverre hetgeen in bovenstaande kaders is vastgesteld voldoet aan norm 1.1.b met betrekking tot de samenhang tussen de kolommen in het sociale domein.

Medio 2014 is door de gemeenteraad van Deventer **het Verbindend kader Sociaal Domein Gemeente Deventer 2014-2018** vastgesteld. Daarin zijn de volgende ambitie en doelstellingen bepaald:

“Wij hebben de ambitie iedereen mee te laten doen in de samenleving. Zoveel mogelijk op eigen kracht, waar nodig met ondersteuning van het sociaal netwerk. Mensen die het niet op eigen kracht redden, kunnen blijven rekenen op onze ondersteuning bij het opgroeien, het vinden van een goede onderwijsplek, het bieden van zorg en het meedoen in de samenleving, waar mogelijk met werk.

Onze doelstellingen:

- 1. Maximale participatie van Deventer burgers: mensen werken, versterken zichzelf, doen iets voor een ander, of voor de stad. Iedereen doet ertoe!*
- 2. Het bieden van een vangnet voor burgers die (tijdelijk) niet kunnen meedoen in de Deventer samenleving.*

Onze speerpunten:

- 1. De vraag van de burger centraal!:* De vraag van de burger, en wat de burger zelf kan oplossen, staat centraal. We streven op termijn naar één toegang (zorg, jeugd en werk) met sociale teams in de wijken. We geven professionals de ruimte en het vertrouwen om te handelen. Mensen die ondersteuning nodig hebben, hebben keuzemogelijkheden en er is ruimte voor innovatieve en kleine aanbieders.
- 2. Versterken van eigen kracht en betrokkenheid van burgers:* We bevorderen de eigen kracht van mensen bij het oplossen van problemen in de eigen situatie. De focus ligt daarbij op de mogelijkheden van mensen. We verwachten van alle inwoners dat zij participeren in de Deventer samenleving. Maatschappelijk actief zijn versterkt de eigenwaarde en gevoel van welbevinden.
- 3. Investeren in preventie:* We investeren in preventie. Het gaat om het vroegtijdig signaleren van problemen. Daarmee kan er sneller en effectiever ondersteuning worden geboden en worden kostenbesparingen op de langere termijn gerealiseerd. Daarbij is informatievoorziening op wijkniveau van essentieel belang.
- 4. Integraal vormgeven van de nieuwe taken (decentralisaties) binnen de gemeentelijke financiële kaders:* We leggen de verbanden tussen de decentralisaties en voeren de taken zoveel mogelijk integraal en in samenhang uit. Dat is nodig om uiteindelijk, ontschot, ondersteuning dichtbij de burger te bieden vanuit de visie “één gezin, één plan, één regisseur”. Daarbij streven we o.a. naar één informatiehuishouding, één toegang en één inkoopstrategie voor de decentralisaties.
- 5. Monitoren van het transformatieproces.* We monitoren of het lukt iedereen die het nodig heeft passende ondersteuning te bieden.

Bij de decentralisaties heeft de gemeente op dit moment een duidelijke regierol. De gemeente bepaalt wat er gebeurt in een gebied, in mindere mate hoe dit gebeurt.”

Kort voor het vaststellen van de nota zijn er verkiezingen geweest en is er een nieuw college aangetreden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het streven naar samenhang bestuurlijk nadrukkelijk meer aandacht heeft dan onder het vorige college. Het nieuwe college ziet de samenhang veel meer als een ‘doel op zich’. Dit heeft zich onder andere vertaald in de reductie van het aantal portefeuillehouders op de drie domeinen. Qua inhoudelijke beleidslijnen wordt echter aangegeven dat de al onder het oude college ingezette lijn nog steeds actueel is.

Uit het **Bestuursakkoord 2014-2018 ‘Deventer: voor elkaar’**, dat op 14 mei 2014 in de raad besproken is, blijkt dat het de wens van het college is om integraal en verbindend te werken: “We sturen op integraal beleid én uitvoering. Voor gezinnen die zorg, hulp of ondersteuning nodig hebben wordt één plan gemaakt. Zij hebben één aanspreekpunt die de regie voert.”

In **vWnW 3.0** is een paragraaf opgenomen over de samenhang van het jeugdhulpbeleid met de Wmo 2015 en de Participatiewet. De doelgroepen komen namelijk voor een groot deel overeen, zo staat beschreven, het gaat immers om kwetsbare mensen. Daarnaast moet, mede door een gezamenlijke aanpak van de decentralisaties, voorkomen worden dat mensen tussen wal en schip raken. In het algemeen wordt over samenhang het volgende gezegd:

“Daar waar mogelijk én nodig worden de dwarsverbanden en samenhang tussen de decentralisaties benoemd. Het op zoek gaan naar de verbinding is geen doel op zich. Wel is het belangrijk daar waar er meerwaarde zit om gezamenlijke punten op te pakken, dat ook gebeurt.”

Vervolgens is in het document vWnW 3.0 een aantal uitgangspunten met betrekking tot samenhang genoemd en toegelicht. Deze uitgangspunten zijn eerder al (januari 2014) door het college genoemd in antwoord op een vraag van een raadsfractie (bij de bespreking van vWnW 3.0) over inzicht in de raakvlakken tussen de diverse domeinen en het gezamenlijke beleid hierop. Het college heeft daar toen het volgende op geantwoord:

“De lijn is dat waar mogelijk én nodig de dwarsverbanden en samenhang tussen de decentralisaties worden benoemd. Het op zoek gaan naar de verbinding is geen doel op zich. Wel is het belangrijk daar waar er meerwaarde zit om gezamenlijke punten op te pakken, dat ook gebeurt. Dat is geval bij:

- Doelgroepen komen voor een groot deel overeen
- Ketenverbinding goed inrichten
- Eén gezin, één plan en één regisseur
- Opdrachtgeverschap zonder schotten
- Waar nodig opschaling van lokaal naar regionaal niveau
- Inzetten op preventie: schaalverkleining van lokaal naar wijkniveau
- Sturen op basis van integrale informatiehuishouding en bedrijfsvoering
- Schaalvoordelen door bundeling van taken
- Veiligheid versterken
- Risicoanalyse en monitoring.”²²

In de **programmabegroting 2015** staan, zoals in de eerdere paragrafen al aan bod kwam, voor elk van de decentralisaties doelstellingen benoemd. Daarin staan (in de programma’s 8 en 9) ook doelstellingen benoemd die van toepassing zijn op meerdere decentralisaties:

Doelstelling	Prestatie
Programma 7. Werk & Inkomen	
In 2015 bieden we onze klanten een zodanig alternatief (in de vorm van bijv. werk of studie) dat daardoor 30% van de meldingen voor een WWB-uitkering niet tot aanvraag voor een WWB uitkering komt.	• (...) • Alle leerbare jongeren tot 27 jaar worden naar een passende studie begeleid.
Programma 8. Meedoen	
In 2015 maken 1.500 kwetsbare inwoners met meervoudige problematiek gebruik van een traject. Ze ontvangen ondersteuning gericht op wonen, zorg, werk en inkomen.	• Faciliteren bijzonder zorgteam t.b.v. trajecten aan kwetsbare inwoners met meervoudige problematiek.
In 2015 volgt 80% van alle dak- en thuislozen uit de regio Midden-IJssel (waaronder zwerfjongeren) een traject dat gericht is op wonen, zorg, werk en inkomen.	• Faciliteren bijzonder zorgteam t.b.v. trajecten aan kwetsbare inwoners met meervoudige problematiek.
Programma 9. Jeugd en Onderwijs	
Er is een sluitende en integrale aanpak voor probleemjongeren.	• Aanbieden huisvesting en ambulante begeleiding voor probleemjongeren.

Tabel 3.8: Doelstellingen op het terrein van meerdere decentralisaties uit de Programmabegroting 2015

²² Deze lijn en uitgangspunten zijn eerder al genoemd in de Raadsmededeling ‘Decentralisaties sociaal domein’ van 25 oktober 2013, nr. 864020.

Zie ook bijlage D met het overzicht van alle relevante doelstellingen en bijbehorende prestaties uit de programma's met betrekking tot de decentralisaties in het sociale domein.

In de begroting is voor het eerst ook een apart overzicht opgenomen voor de programma's 7, 8 en 9 samen, mede met het doel om de samenhang tussen de drie programma's te benadrukken. Deze bundeling van programma's staat naast de afzonderlijke programma's. In de interviews is aangegeven dat de bundeling niet is bedoeld om het schuiven van budgetten tussen de drie programma's zonder voorafgaande toestemming van de raad mogelijk te maken. In het gebundelde programma worden de doelstellingen uit de afzonderlijke programma's herhaald. Er zijn geen nieuwe, expliciete doelstellingen in genoemd met betrekking tot het streven naar samenhang.

Conclusie samenhang: heeft aandacht, maar uitwerking is onderontwikkeld

Op basis van het bovenstaande concluderen we dat de samenhang tussen de drie domeinen expliciete aandacht heeft in de beleidsdocumenten van de gemeente Deventer. Dit blijkt uit het vaststellen van een aparte nota 'Verbindend kader', waarin het integraal vormgeven van de nieuwe taken in het sociaal domein als speerpunt is benoemd. Dit blijkt ook uit het bestuursakkoord, waaruit blijkt dat integraal werken geambieerd wordt. De verbondenheid tussen de drie kolommen in het sociale domein blijkt ook uit de bundeling van de programma's 7, 8 en 9 in de begroting 2015. Toch zijn de hiervoor geformuleerde ambities en doelstellingen minder concreet dan bij de afzonderlijke domeinen. Ondanks de bundeling in de begroting, zijn in de begroting geen aparte doelstellingen op het terrein van samenhang geformuleerd, laat staan SMART gemaakt. In de 'Verbindend kader'-nota zijn doelstellingen op het gebied van samenhang wel benoemd, maar hoe en op welke termijn deze gerealiseerd zouden moeten zijn wordt vaak niet expliciet benoemd.

3.3 Concrete uitwerking realisatie doelstellingen

Daar waar in de vorige paragraaf de nadruk lag op de doelstellingen ten aanzien van de decentralisaties, staat in deze paragraaf de concrete uitwerking daarvan centraal. Deelvraag 1.2 luidt namelijk: *Is concreet uitgewerkt hoe de doelstellingen gerealiseerd worden?*

Norm 1.2.a uit het gehanteerde normenkader stelt: 'Er zijn beleidsnota's, plannen, verordeningen, GR-en, DVO's en subsidiebeschikkingen vastgesteld waaruit blijkt hoe de gemeente de uitvoering van de gedecentraliseerde taken wenst te organiseren en de doelen gehaald gaan worden.' In deze norm is vervolgens per domein een aantal partijen benoemd waarvan hun rol uit de documenten zou moeten blijken. Deze partijen zijn verderop in deze paragraaf benoemd, telkens aan het begin van elke 'domein'-paragraaf.

Voordat aan de bevindingen met betrekking tot norm 1.2.a worden gedeeld, gaan we in deze passage eerst nog in op norm 1.2.b, dat stelt: 'Uit de verschillende beleidsstukken valt af te leiden hoe realistisch het is dat de gestelde doelen gehaald gaan worden. Er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de rekentools die o.a. de VNG en het CPB ter beschikking hebben gesteld.' Uitgangspunt bij de uitvoering van de decentralisaties in Deventer is budgetneutraliteit. Oftewel, de uitvoering van de decentralisaties moet blijven binnen de budgetten die vanuit het Rijk overkomen. In de bestudeerde beleidsstukken zijn geen achterliggende berekeningen aangetroffen waaruit een financiële haalbaarheidstoets blijkt. Het is voor ons dan ook niet mogelijk om een uitspraak te doen over in hoeverre de ter beschikking gestelde middelen voldoende zijn om de voorgenomen aanpak te financieren dan wel in hoeverre de voorgenomen doelstellingen bereikt kunnen worden. Daarnaast is het de vraag of een concrete inschatting van het realiteitsgehalte van de wijze van uitvoering van de decentralisaties mogelijk is, aangezien de transities en bijbehorende transformatieopgave voor alle partijen nieuw is.

3.3.1 Uitwerking realisatie Jeugdhulp op hoofdlijnen duidelijk, maar nog niet geheel scherp

Voor de jeugdhulp stelt norm 1.2 dat minimaal is aangegeven wat de rol is van:

- Het Centrum voor Jeugd en Gezin

- Schoolmaatschappelijk werk
- AMHK
- Sociale wijkteams
- Gemeente
- Jeugdzorgregio
- GGD IJsselland
- Veiligheidsregio IJsselland (indien van toepassing)

In deze paragraaf is op hoofdlijnen beschreven hoe de gemeente de uitvoering van de Jeugdwet wenst te organiseren en hoe de doelstellingen op dit terrein behaald gaan worden.

Organisatie eerstelijns hulp via netwerkverband Centrum voor Jeugd en Gezin

De gemeente streeft naar een doorgaande lijn en sluitende aanpak als het gaat om zorg en ondersteuning aan jongeren en ouders. Problemen kunnen zich thuis voordoen, op school en/of in de buurt. Dit zijn dan ook belangrijke vindplaatsen van problematiek. De gemeente Deventer en de maatschappelijke partner-organisaties willen vloeiende lijnen realiseren en versterken tussen (het aanbod van) organisaties op het gebied welzijn, zorg en onderwijs, voor jongeren van alle leeftijden. Dit betekent niet alleen intensieve samenwerking bij meervoudige problematiek, maar ook raakvlakbeheersing. In de discussienota Jeugdketen Deventer, die op 10 juni 2014 in een werksessie met de raad is besproken, zijn de verschillende ketenpartners beschreven.

De gemeente Deventer probeert de samenwerking tussen alle instanties die zich bezig houden met jeugd en gezin na te streven via het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Dit is een netwerkverband van achttien partners die samen de keten van 0- tot 20-jarigen vormgeven.²³ Het CJG is bedoeld als het startpunt voor ouders voor al hun vragen over opgroeien en opvoeden. De instellingen vinden in het netwerk betrokken collega's, waardoor het mogelijk moet zijn snel en effectief te werken en kennis uit te wisselen.

Deventer investeert naar eigen zeggen²⁴ veel in preventie, waaronder VVE-beleid (Voor en Vroegschoolse Educatie). Als het gaat om preventie, kan ook de VERVE-methodiek van Bureau Jeugdzorg Overijssel genoemd worden, waarin het voorkomen van een kinderschermingsmaatregel een belangrijk doel is. Deze methodiek lijkt aan te slaan. Daarnaast zijn er straatteams vanuit het kinderen- en jongerenwerk. Deze teams zijn gelinkt met de gezinscoaches, waarover hierna meer.

Deventer kent - eveneens naar eigen zeggen - een goede onderwijsstructuur en heeft fors ingezet op stimuleringsonderwijs.²⁵ Dit uit zich in snelle signalering van problemen en goede afstemming met de betrokken partijen. Uit de interviews kwam tevens naar voren dat de kracht van Deventer ervaren wordt in de samenwerking tussen welzijn, zorg en onderwijs. Daarin gaat het zowel om het vertrouwen in elkaar als om het weten te vinden van elkaar door de korte lijnen tussen de betrokken organisaties. Ook werd in de interviews genoemd dat de samenwerking met zorgaanbieders in deze regio al intensief was en dat het zorgen voor een goede jeugdhulpketen als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt gezien.

Om het jeugdhulpstelsel goed te laten slagen, is een goede aansluiting op de basisvoorzieningen als kinderopvang en jeugd- en jongerenwerk noodzakelijk. In het beleidsplan vWnW 4.0 wordt beschreven dat dit een van de van zaken is die in 2015 en 2016 verder ontwikkeld gaan worden. Dit geldt volgens het beleidsplan ook voor de gezinscoaches, de sociale teams, het BEA, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK).

²³ Deze partners werken samen binnen het CJG Deventer: Ambiq, Bureau Jeugdzorg Overijssel, Carinova, Coach Deventer, De Kern, Dimence, Eddy Hillesum Lyceum, gemeente Deventer, GGD IJsselland, Huisartsen Vereniging Deventer e.o., MEE IJsseloovers, Naviva Kraamzorg, Pactum, Politie IJsselland, Raster, Sine Limite, Tactus en Verloskundigen Kring Deventer. Bron: www.cjgdeventer.nl.

²⁴ Dit kwam naar voren in de interviews.

²⁵ De koppeling met het onderwijs komt geregeld terug in de stukken over het jeugdbeleid, zoals de Discussienota Jeugdketen Deventer en vWnW 4.0.

Toegang tot de specialistische jeugdhulp via gezinscoaches en BEA

In de keten voor de jeugdhulp ziet de gemeente een belangrijke rol weggelegd voor de gezinscoaches en het Beraad voor Extra Aandacht (hierna: BEA). De gezinscoaches zijn generalisten en kunnen worden ingezet (al dan niet door het BEA) als er kinderen of jongeren in het spel zijn. De gezinscoaches kunnen een hulpvraag verduidelijken, zelf lichte ambulante vormen van jeugdhulp bieden of hiervoor derden inschakelen en de gezinnen ondersteunen bij het voeren van regie. Ook zijn gezinscoaches het centrale aanspreekpunt voor de bij het gezin betrokken professionals. Het is de bedoeling dat er per 1 januari 2015 circa twintig gezinscoaches actief zijn in Deventer. Deze gezinscoaches zijn afkomstig uit vier organisaties: MEE, De Kern, Carinova en Bureau Jeugdzorg Overijssel (hierna: BJZO). De gezinscoaches blijven in dienst van hun moederorganisatie, maar hebben daar geen taken meer. Zij zijn dus geheel beschikbaar voor hun taak als gezinscoach. Concrete afspraken over de afstemming met de sociale teams in de wijken zijn eind oktober 2014 nog niet gemaakt en moeten dus nog overeengekomen worden. De gezinscoaches worden aangestuurd door een coördinator, die deze opdracht vanuit de gemeente krijgt. De coördinator is afkomstig van en formeel in dienst bij het BJZO.

Als met de inzet van de gezinscoach de hulpvraag van ouders of jongere onvoldoende wordt ondervangen verwijst deze door naar het BEA, een multidisciplinair overlegorgaan. Dit geldt onder andere voor hulpvoorzieningen die per casus een bepaald bedrag te boven gaan of langer een bepaald aantal maanden gaan duren. Het BEA is verwijsbevoegd en bepaalt welke specialistische vormen van jeugdhulp worden ingezet. In het BEA worden jongeren en gezinnen op casusniveau besproken door de benodigde / de betrokken maatschappelijke partnerorganisaties. Het overleg in het BEA dient te functioneren als een financieel beheermechanisme en een inhoudelijk sturingsmechanisme (onderling leren, deskundigheidsbevordering en kwaliteitsbewaking) voor de toegang naar en uitvoering van specialistische vormen van jeugdhulp. In geval van crisiszorg wordt de toets over het inzetten van jeugdhulpvoorzieningen pas achteraf in het BEA besproken. Het BEA wordt voorgezeten door iemand van de gemeente. Eind oktober was de laatste stand van zaken dat binnen de ambtelijke organisatie bekeken wordt welke functie hier het meest geschikt voor is.

De grens tot wanneer een gezinscoach zelf beslissing neemt en vanaf wanneer de casus besproken wordt in het BEA, is op het moment dat de interviews voor dit onderzoek werden afgenomen²⁶ nog onderwerp van gesprek. Als criterium kan hierbij gedacht worden aan trajecten die langer dan zes maanden duren en/of meer dan een bepaald bedrag kosten.

Ook de huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten zijn vanaf 1 januari 2015 verwijsbevoegd voor vormen van jeugdhulp in het vrijwillig kader. Met hen zijn afspraken gemaakt voor de werkwijze vanaf 1 januari 2015, zij het dat deze groep medisch zelfstandigen zich niet hard heeft geconformeerd aan deze afspraken. Landelijk en ook in de regio IJsselland is er nog discussie over de vraag of bij een verwijzing door een arts nog een beschikking moet worden opgesteld.

Wanneer er jeugdhulp wordt geboden, dient daar een beschikking aan ten grondslag te liggen. In Deventer worden de beschikkingen afgegeven door de gemeente als eindverantwoordelijke. De beschikkingen worden inhoudelijk voorbereid door de gezinscoaches. Zodoende is de taak van de gemeente beperkt tot een finale toets op bepaalde onderdelen. Dit past in het streven van de gemeenten om de inhoudelijke beslissing over specialistische jeugdhulp zoveel mogelijk bij de gezinscoaches en het BEA te beleggen.

Regionale samenwerking jeugdhulp voor inkoop 2^e-lijns hulp

De specialistische jeugdhulp (dit betreft, inclusief de PGB's, 85% van het totale budget dat voor de gemeente beschikbaar is voor de uitvoering van de Jeugdwet) wordt ingekocht via de (nog

²⁶ Eind oktober 2014.

op te richten) bedrijfsvoeringsorganisatie van de Gemeenschappelijke Regeling (hierna: GR) IJsselland. Volgens vWnW 4.0 wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie sober en doelmatig ingericht en krijgt het geen beleidsbepalende bevoegdheden overgedragen. De bedrijfsvoeringsorganisatie zal taken op het gebied van contractering, facturering en monitoring verrichten en maandelijks rapportages opstellen voor de colleges. Voor dat laatste zal maandelijks in overleg worden getreden met de aanbieders, zo is in de interviews opgemerkt. Om een overzicht te bieden van de regionaal ingekochte jeugdhulp zal in IJsselland-verband een jeugdhulp-menukaart worden opgesteld. De inkoopafspraken zijn overeengekomen voor een periode van twee jaar. Vanaf 2017 is er dus in feite sprake van 'nieuwe ronde, nieuwe kansen'.

De regionale samenwerking is niet beperkt tot de inkoop van specialistische jeugdhulp. Binnen de regio wordt ook getracht de uitvoeringsregels - met name die betreffende de PGB's - op hoofdlijnen te uniformeren.

In het algemeen wordt de samenwerking als goed ervaren. Door betrokkenen wordt gemeend dat de vaart in het proces rondom de transitie wel wat hoger mag liggen.²⁷

Gezamenlijk informatiesysteem voor delen gegevens tussen partijen

Alle partijen die actief zijn in het gemeentelijke jeugdzorgnetwerk dienen te gaan werken met een gemeenschappelijk informatiesysteem (TOP van het bedrijf Topicus) dat door de gemeente zal worden beheerd. Dit systeem wordt in het najaar van 2014 geïmplementeerd, zo hebben wij uit de interviews begrepen.

Informatie naar alle Deventer gezinnen met uitnodiging tot meedenken

In de zomer van 2014 zijn alle gezinnen met kinderen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar door middel van een brief geïnformeerd over hetgeen er met de transitie gaat veranderen in de jeugdzorg.²⁸ Tevens is in die brief de oproep gedaan om mee te denken met het jeugd(hulp)beleid. Met de mensen, die daar positief op gereageerd hebben en zich daarvoor in willen zetten, heeft inmiddels al een of twee keer een bijeenkomst plaatsgevonden. Het idee is nu dat deze mensen een klantenpanel vormen dat af en toe geraadpleegd kan worden.

Conclusie uitwerking realisatie Jeugdhulp: organisatie is volop in ontwikkeling

De gemeente heeft heldere ideeën over hoe de nieuwe taken met betrekking tot de jeugdzorg uitgevoerd moeten gaan worden. Er wordt ingezet op vloeiende lijnen tussen welzijn, zorg en onderwijs voor kinderen en jongeren. Het netwerkverband CJG speelt hierin een belangrijke rol. Voor de toegang tot specialistische zorg zijn de gezinscoaches en het BEA een belangrijke schakel. Zij zijn, naast artsen, verwijsbevoegd en krijgen van de gemeente veel ruimte om vanuit hun professionaliteit de inhoudelijke beoordelingen te maken. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat de rolverdeling tussen de verschillende partijen in het veld relatief is duidelijk afgebakend. Wij spreken hier van 'relatief', omdat de ingeslagen richting wat betreft rolverdeling op hoofdlijnen is vastgelegd en benoemd, maar veel precieze afspraken over afbakening en werkprocessen op het moment van schrijven van deze rapportage nog gemaakt moeten worden. Uit de interviews hebben wij begrepen dat de gemeente volop bezig is om deze, thans nog, onduidelijkheden op te helderen, zodat het stelsel per 1 januari 2015 kan functioneren.

3.3.2 Uitwerking realisatie domein Meedoen opgetuigd rond sociale teams

Norm 1.2 uit het voor dit onderzoek gebruikte normenkader stelt dat t.a.v. de Wmo 2015 minimaal is aangegeven wat de rol is van:

- sociaal maatschappelijk werk
- sociale wijkteams
- sociale dienst
- Wmo-regio
- zorgloket/wijkwinkels

²⁷ Dit werd in de interviews genoemd.

²⁸ Dit document is naar ons weten niet aan de raad kenbaar gemaakt.

In deze paragraaf is op hoofdlijnen beschreven hoe de gemeente de uitvoering van de Wmo 2015 wenst te organiseren en hoe de doelstellingen op dit terrein behaald gaan worden.

Uitwerking Wmo-beleid

Met externe partijen is in 2013 een interactief proces in de vorm van co-creatie gestart om tot een implementatieplan Awbz te komen, waarbij input vanuit verschillende deskundigen waaronder cliënten, wmo-adviesraad, andere betrokkenen is gebruikt.²⁹ De raad is in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen op het uitvoeringskader te geven. Vervolgens is dit uitgewerkt tot het Implementatieplan decentralisatie Awbz naar de Wmo, dat door de raad op 2 juli 2014 is vastgesteld, tezamen met de Uitgangspuntennotitie Inkoop Wmo 2015. In diezelfde vergadering is door de raad tevens kennis genomen van de concept Raamovereenkomst Maatwerkvoorzieningen Wmo 2015 en het Procesdocument Inkoop Wmo 2014. In het Implementatieplan decentralisatie Awbz naar de Wmo is uiteengezet op welke wijze de voorbereidingen tot 1 januari plaatsvinden. Het Beleidsplan Meedoen 2015-2019 vermeldt dat het Beleidsplan uitgewerkt wordt in een uitvoeringsplan, waarin de meedoen-opgaven met de bijbehorende kosten zijn opgenomen. Vooralsnog is een dergelijk uitvoeringsplan niet aan de raad voorgelegd.

Toegang via de sociale teams in de wijken

De toegang tot de Wmo-voorzieningen zal plaatsvinden via de negen sociale teams die in de Deventer wijken actief zullen zijn.³⁰ Door de teams zal samen met de cliënt een ondersteuningsplan opgesteld worden op basis waarvan doorverwezen kan worden naar meer specialistische hulp. De sociale teams gaan gefaseerd de taken oppakken die de gemeente in het kader Wmo heeft, zo hebben we begrepen uit de interviews. Vanaf 1 januari 2015 vallen de decentralisatie Awbz en de huishoudelijke hulp in het takenpakket van de sociale teams. In een later stadium - daar is vooralsnog geen datum aan vastgekoppeld - zullen gefaseerd ook andere taken naar de sociale teams overgebracht worden, zoals de producten scootmobiel en de gehandicaptenparkeerkaart. Tot die tijd zullen deze taken via het Zorgloket van de gemeente beschikbaar blijven.

De sociale teams worden bemenst door vier organisaties: Raster, De Kern maatschappelijk werk, stichting MEE en de gemeente. De negen teams worden gecoördineerd door twee teamleiders en een tijdelijk projectleider. Door de aanstelling van een onafhankelijke projectleider wil de gemeente de onafhankelijkheid van de teams borgen. Daarnaast hebben de aan de sociale teams leverende organisaties in de optiek van de gemeente geen vervolgbelang als het gaat om tweedelijnszorg. Onder meer hierdoor is de onafhankelijk volgens de gemeente dan ook voldoende geborgd. Het Instituut voor Publieke Waarden begeleidt als 'procesbewaker' de inrichting van de sociale teams. Daarbij valt te denken aan zaken als de organisatie, doorverwijsprincipes etc.

Er zal een sterke scheiding zijn tussen de sociale teams en de gezinscoaches. De verbinding tussen de sociale teams en de gezinscoaches zal plaatsvinden op het niveau van de teamleiders en de gezinscoaches. Afhankelijk van de individuele situatie van de cliënt wordt de coördinatie bij de generalist of de specialist neergelegd.³¹ Ieder gezin moet in principe een familiegroepsplan opstellen, gevolgd door een Plan van Aanpak. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in eerste instantie bij het gezin zelf. In geval van meervoudig complexe problematiek zal het Bijzonder Zorgteam ingezet worden, een team speciaal gericht op zorgmijders.

²⁹ Bron: Raadsmededeling 'Uitvoeringskader decentralisatie Awbz naar de Wmo', aan de raad kenbaar gemaakt bij de Politieke Markt op 5 maart 2014.

³⁰ In de interviews werd genoemd dat Deventer een voorloper is op het gebied van wijkaanpak. Bij deze wijkaanpak wordt gezocht naar de verbinding tussen het fysieke en het sociale.

³¹ Bron: Implementatieplan decentralisatie Awbz naar de Wmo.

Net als bij de jeugdhulp ligt de uiteindelijke budgetverantwoordelijkheid bij de gemeente. Ook bij de Wmo-maatwerkvoorzieningen geeft de gemeente - te weten de afdeling Welzijn en Zorg - beschikkingen af. De inhoudelijk afweging wordt echter neergelegd bij de sociale teams. Om het kostenbewustzijn van de leden van de sociale teams te verhogen, wordt door de gemeente gekeken of budgetbewaking voor een deel bij de inhoudelijke beslissers kan worden neergelegd in de vorm van een virtueel budget.

Tussen de gemeente Deventer en het zorgkantoor Midden-IJssel wordt nauw samengewerkt. In de ogen van een van de geïnterviewden komt dit mede doordat het zorgkantoor in Deventer zelf zit en sterk verbonden is met het lokale.

Wmo-regio voor inkoop specialistische zorg

De maatwerkvoorzieningen in het kader van maatschappelijke ondersteuning worden door het gelegenheidssamenwerkingsverband in de regio gezamenlijk ingekocht.³² In Deventer zullen 115 partijen Wmo-maatwerkvoorzieningen gaan leveren. De inkoop wordt gedaan middels een 'bestuurlijk ingerichte' aanbesteding. Daarmee is het mogelijk dat nieuwe partijen in een later stadium kunnen aansluiten. Voor zowel het opzeggen van het raamcontract met een van de partijen als heraanbesteding is akkoord van alle acht gemeenten nodig. De contracten worden gesloten voor een periode van twee jaar met jaarlijkse verlenging. Na de periode van twee jaar zal geëvalueerd worden en zal de vraag voorliggen: verbreden of verdiepen.

Conclusie uitwerking realisatie Wmo 2015: sociale teams zijn op hoofdlijnen uitgewerkt

De gemeente zet zwaar in op de vorming van sociale teams als spil in de organisatie van de ondersteuning voor kwetsbare inwoners. Deze teams zullen gefaseerd steeds meer Wmo-taken op zich nemen. Per 1 januari maken de decentralisatie awbz en huishoudelijke hulp in ieder geval onderdeel uit van hun takenpakket. De sociale teams vormen vanuit de inhoud de toegangspoort tot Wmo-maatwerkvoorzieningen, hoewel het uiteindelijke besluit bij de gemeente ligt. De inkoop van deze voorzieningen wordt in regionaal verband opgepakt. Uit de bestudeerde documenten, waaronder het implementatieplan Awbz naar de Wmo, is gebleken dat de rolverdeling tussen de verschillende partijen op hoofdlijnen is uitgewerkt. De documenten geven onvoldoende inzicht in de vraag in hoeverre concrete afstemmingsafspraken en werkprocessen zijn uitgewerkt. Een ander punt van aandacht is en blijft echter wel de onafhankelijkheid van de partijen die in de sociale teams gaan over de toegang tot de duurdere vormen van zorg. Dit heeft te maken met het belang dat sommige partners kunnen hebben bij het doorverwijzen naar de eigen moederorganisatie.

3.3.3 Uitwerking realisatie uitvoering Participatiewet op belangrijke details nog niet helder genoeg

Norm 1.2 stelt dat t.a.v. uitwerking van de realisatie van de Participatiewet minimaal is aangegeven wat de rol is van:

- de sociale dienst
- de gemeente
- de sociale werkvoorziening
- arbeidsmarktregio Stedendriehoek

In deze paragraaf is op hoofdlijnen beschreven hoe de gemeente de uitvoering van de Participatiewet wenst te organiseren en hoe de doelstellingen op dit terrein behaald gaan worden.

Deventer Werk talent als uitvoerende partij

De gemeente Deventer heeft het voornemen om in de uitvoering van de Participatiewet een expliciet onderscheid te maken tussen het inkomensdeel en het arbeidsmarktoeleidings- en activeringsdeel. Het inkomensdeel blijft een taak van de gemeente. Voor de

³² Zie voor meer informatie hierover de tekst over de Uitgangspuntennotitie inkoop Wmo 2015 in paragraaf 2.3.2.

arbeidsmarkttoeleiding en de activering van werklozen is Deventer Werktalent aangewezen als centrale uitvoeringsorganisatie.

Deventer Werktalent (hierna: DWT) is het samenwerkingsverband tussen sociale werkvoorziening Sallcon en de gemeente Deventer. Daarnaast gemeente zal de gemeente Olst-Wijhe mogelijk producten inkopen bij DWT. Op het moment van schrijven van dit Verslag van Bevindingen beraadt men zich over de juridische entiteit van DWT. Een van de mogelijke richtingen is dat DWT als een B.V. onder de GR Sallcon wordt gehangen. De definitieve besluitvorming hierover is voorzien voor het eerste kwartaal van 2015.

Het Businessplan Deventer Werktalent 2015-2020 beschrijft waar DWT voor staat en hoe zij vorm geeft aan de uitvoering van een resultaatgerichte re-integratieaanpak en werkgeversdienstverlening. Dit plan is op 17 september 2014 door de raad besproken voor wensen en bedenkingen. Er is echter een kritische motie aangenomen op 1 oktober 2014 waarin onder meer is gesteld dat alle inspanningen en besprekingen in de raad van de afgelopen jaren hebben geresulteerd in een Businessplan dat onvoldoende is toegesneden op de rechtsvorm, uitgangspunten en doelstellingen van DWT. De raad roept het college dan ook op om een nieuw (of aangepast) Businessplan 2015-2020 op te stellen waarin o.a. de (consequenties van de) juridische entiteit is (zijn) opgenomen. Eerder, in een raadsmededeling van 17 september 2014, had het college de raad al toegezegd dat in het vierde kwartaal de uitkomsten van het onderzoek naar de best passende juridische entiteit en de doorontwikkeling van Sallcob gepresenteerd worden en dat dan ook de keuze voor de juridische entiteit voor wensen en bedenkingen aan de raad wordt voorgelegd.

De Sociale Dienst Deventer voert de taken op het gebied van inkomen uit voor de gemeente Deventer. De knip tussen werk en inkomen zal ook na 1 januari 2015 blijven bestaan.

Regionale samenwerking voor creëren banen

Deventer maakt onderdeel uit van de Arbeidsmarktregio Stedendriehoek en Noord-Veluwe. Dit is een platform voor harmonisatie van bijvoorbeeld werkprocessen en afspraken over beschut werk. In de Arbeidsmarktregio wordt ook de Werkkamer opgenomen. Dit ter voorbereiding op het Werkbedrijf, waarvan de juridische entiteit op moment van schrijven van deze rapportage nog in besluit is. Het Werkbedrijf is een regionaal platform met als belangrijkste taak de invulling van de garantiebanen en de uitvoering van de projecten in het kader van Akkoord van Beekbergen.

Jongerenloket als ingang voor alle jongeren

Alle jongeren die naar school willen, een zorgvraag kennen, werkloos zijn en/of een inkomensvoorziening wensen moeten zich melden bij het Jongerenloket, dat inzicht heeft in alle gegevens betreffende de jongeren.

Overgang

Er komt een zachte landing voor Wajongers, die binnen zullen komen bij DWT. Jongeren die de leeftijd van 18 jaar bereiken, krijgen vier weken gelegenheid als zoekperiode voor werk. Het Schakelpunt krijgt voor deze groep een belangrijke rol als signaalfunctie. Het Schakelpunt wordt gevormd door professionals van de samenwerkende partners. Voor iedere jongere (tot 27 jaar) die wordt aangemeld, zorgt het Schakelpunt voor een passend (en waar nodig dus integraal) traject. Dit doet het Schakelpunt door middel van een multidisciplinair casusoverleg. Het Schakelpunt wordt ondersteund door een coördinator waar de aanmeldingen binnenkomen en een kwartiermaker die verantwoordelijk is voor randvoorwaardelijke zaken en ketenregie. In vWnW 4.0 is benadrukt dat het de bedoeling is dat het BEA en het Schakelpunt goed op elkaar aansluiten.

Voor inwoners die in 2014 actief zijn via de Wsw heeft de gemeente expliciete maatregelen genomen. Door alle contracten van bestaande Wsw-ers te verlengen verandert er voor hen ook na 1 januari in principe weinig.

Conclusie uitwerking realisatie Participatiewet: nog geen definitieve overeenstemming over uitwerking

De uitvoering van de Participatiewet in Deventer is belegd bij DWT. De wijze van uitvoering door DWT is beschreven in het Businessplan Deventer Werk talent 2015-2020. Dit plan is echter nog niet vastgesteld

en dient op verzoek van de raad aangepast te worden. Het huidige businessplan acht de raad onvoldoende toegesneden op de rechtsvorm, uitgangspunten en doelstellingen van DWT. Wel bevat het businessplan een overzicht van de verschillende werkwijzen en re-integratie instrumenten. Tevens is in het businessplan een werkgeversbenadering opgenomen, inclusief de daarbij behorende activiteiten. De rolverdeling en lijnen naar andere organisaties komen echter onvoldoende naar voren, omdat zij nauwelijks concreet gemaakt zijn. Daarmee is onvoldoende concreet gemaakt hoe de gemeente de uitvoering van de gedecentraliseerde taken wenst te organiseren en hoe de doelstellingen behaald gaan worden.

3.3.4 Uitwerking samenhang gefaseerd

Norm 1.2 stelt t.a.v. de samenhang minimaal is uitgewerkt hoe de volgende rollen worden ingevuld:

- de eerstelijnsorganisaties
- de tweedelijnsorganisaties
- de sociale wijkteams
- de gemeente

In deze paragraaf is op hoofdlijnen beschreven hoe de gemeente de samenhang tussen de nieuwe taken in het sociale domein wenst te organiseren en hoe de doelstellingen op dit terrein behaald gaan worden.

Op het moment van schrijven van deze rapportage wordt alle tijd en energie gestoken in de aparte decentralisatie-kolommen. Op onderdelen wordt samenhang wel gezocht, maar hierin ligt - uit oogpunt van realisme - niet de prioriteit.³³ Dit is in lijn met hetgeen we eerder al beschreven in paragraaf 3.2.7.³⁴ De gemeente wil op 1 januari 2015 in ieder geval binnen de kolommen gereed zijn. Stip op de horizon blijft echter wel de integrale benadering van het sociale domein. Dit is een groeipunt voor de komende jaren. Deze integrale benadering is versterkt met het nieuwe college, zo wordt door meerdere geïnterviewden ervaren. Meer dan het vorige zoekt het huidige college de verbinding en samenhang tussen de verschillende domeinen vanuit het oogpunt van het creëren van toegevoegde waarde door die samenhang op te zoeken. Dit is een omslag in de bestuurlijke houding. De ambtelijke organisatie wordt daardoor meer gefaciliteerd om de verbinding tussen de verschillende domeinen op te zoeken, ook in de regio.³⁵

Sinds een jaar dan wel anderhalf jaar is in de ambtelijke organisatie een strategisch adviseur / agendaregisseur sociaal domein belast met het borgen van de samenhang tussen de decentralisaties. Deze functie is structureel van karakter. Daarmee is samenhang tussen de transitietrekkers binnen de ambtelijke organisatie geborgd. Vanuit programmatisch oogpunt is een van de concerndirecteuren namens de directie verantwoordelijk voor het sociale domein. Daarnaast is er elke paar weken een zogenaamd POSJA-overleg. Dit staat voor het Programmatisch Overleg Sociale en Jeugd Agenda.³⁶

Op een aantal onderdelen zijn al concrete resultaten geboekt als het gaat om het zoeken van de verbinding tussen de drie kolommen. Dit zijn:

- a. Een integrale informatiehuishouding;
- b. De Monitor Sociaal Domein;

³³ Naast dat dit - impliciet - uit bestudeerde documenten blijkt, hebben we dit tevens vernomen uit de interviews.

³⁴ "Het op zoek gaan naar de verbinding is geen doel op zich."

³⁵ De inhoud van deze passage is afkomstig uit de interviews.

³⁶ Idem.

- c. PGB;
- d. Implementatieplan 3D.

Hieronder zullen we deze resultaten op het gebied van samenhang beknopt toelichten.

Ad a. Een integrale informatiehuishouding

Het uitgangspunt is dat er per 1 januari 2015 een werkend systeem is om informatie mee te kunnen uitwisselen. Het streven is dat er gewerkt wordt met het ICT-systeem genaamd Top-systeem, van de organisatie Topicus, dat gekoppeld is aan de systemen van de losse kolommen. Het werkt zodoende als een soort schil om de losse systemen per individuele kolom heen en levert informatie op drie niveaus:

- dossierinformatie voor aanbieders (waaronder de mogelijkheid om ondersteuningsplannen te creëren);
- managementinformatie;
- verantwoordingsinformatie voor raad en richting ministeries en CBS etc.

Zodoende moet alle informatie in dit systeem opgenomen worden en geldt het systeem niet alleen voor bijvoorbeeld de gezinscoaches, maar ook voor de sociale teams en andere betrokken(en) organisaties. De professionals kunnen hier hun informatie in verwerken. Ter waarborging van de privacyregelgeving zullen in het systeem privacy-protocollen worden opgenomen.

Voor het geval het Top-systeem niet op 1 januari 2015 gereed is, beschikken de DOWR-gemeenten³⁷ over een fall back scenario. De ICT-organisatie Centric gaat dan een back-officesysteem leveren, waar de gemeente Raalte nu al mee werkt. Er zal een update plaatsvinden en er is afgesproken dat Deventer en Olst-Wijhe het systeem dan mogen gebruiken. De ambtelijke organisatie heeft er echter vertrouwen in dat het Top-systeem tijdig gereed zal zijn. Wel is aangegeven dat privacybescherming nog wel een risico blijft waar men alert op moet wezen.

Omdat de systemen van de zorgaanbieders en andere betrokken organisaties nog wel blijven bestaan, is het van belang dat met het systeem geen dubbel werk gedaan hoeft te worden (doordat zowel in het ene systeem als in het andere systeem gegevens moeten worden ingevoerd). Op die manier zal voldaan worden aan de in het Beleidskader Iedereen Actief! 2015 genoemde beleidskeuze: *“De gemeente Deventer biedt inwoners een integrale werkwijze voor het totale sociale domein. Zij hoeven nog maar één keer informatie te verstrekken om daarna op alle leefgebieden integraal informatie te ontvangen.”*

Ad b. De Monitor Sociaal Domein

Er wordt gestreefd naar het opzetten van één integrale monitor voor alle drie de decentralisaties en daarmee ook naar één eenduidige rapportage/verantwoordingsvorm naar de raad. Meer hierover in paragraaf 4.3.3.

Ad c. Persoonsgebonden budget

Op het gebied van PGB is tussen jeugd en Wmo de verbinding gezocht. Het kan immers voorkomen dat in een gezin PGB wordt aangevraagd ter uitvoering van een jeugdhulpvoorziening, maar ook ter uitvoering van een maatwerkvoorziening vanuit de Wmo. De verbinding tussen jeugd en Wmo is wat betreft het PGB onder meer gezocht bij tarifiering, beleid en harmonisatie van (uitvoerings)regels.³⁸

Ad. d. Implementatieplan 3D's

Medio oktober 2014 is door de directie van de gemeente een Implementatieplan 3D Fase 1 opgesteld. Dit plan is niet ter vaststelling aan de raad voorgelegd. Wel is er in de raadsmededeling van 7 november 2014 inzake ‘informatie risico's 3D's en beheersmaatregelen’ over het implementatieplan gesproken. In deze raadsmededeling is namelijk de volgende zin

³⁷ Dit zijn de gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte.

³⁸ Dit rijtje is genoemd in een van de interviews.

opgenomen: *“Er is door het college een implementatieplan 3D opgesteld waarin de benodigde acties en beheersmaatregelen zijn benoemd die voor 1 januari nog gerealiseerd dienen te zijn.”*

In fase 1 van de implementatie doet de gemeente alles wat nodig is om in de uitvoering en de bedrijfsvoering klaar te zijn voor de nieuwe taken per 1 januari 2015. Dit wordt de transitiefase genoemd, die loopt tot 1 januari 2015. In fase 2 en 3 van de implementatie doet de gemeente alles wat nog voortvloeit uit de nieuwe taken per 1 januari 2015, maar waarvan het niet nodig is dat dit ook op 1 januari 2015 al klaar is. Het ontwerp voor fase 2 zal voor 1 december 2014 worden opgeleverd en wordt de transformatiefase genoemd. Uitvoering van het plan moet leiden tot een recht- en doelmatige uitvoering van de Participatiewet, de WMO 2015 en de Jeugdwet met ingang van 1 januari 2015, waarin zowel bestaande als nieuwe cliënten kunnen rekenen op een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en de zorg die zij nodig hebben.

Daarvoor worden vijf sporen onderscheiden, met vijf bijbehorende werkgroepen:

1. Bestuurlijke en maatschappelijke risico's, bijv. incidentenmanagement, privacyprotocollen
2. Personeel en organisatiecultuur, bijv. meenemen uitvoering in de verandering;
3. ICT en informatievoorziening; bijv. inrichting Topicus overheidsplatform (TOP);
4. Toegang en Communicatie; bijv. communicatieplan, werkinstructie;
5. Financiën, Planning & Control en Inkoop, bijv. inrichten financieel systeem.

Tot 1 januari 2015 komen de vijf werkgroepen wekelijks bij elkaar om te werken aan de uit een risicoanalyse voortgevloeide beheersmaatregelen.³⁹

Naast bovenstaande resultaten op het gebied van de drie decentralisaties zijn ook onderstaande punten van belang als het gaat om samenhang tussen de verschillende domeinen:

- Vanuit de Participatiewet wordt de verbinding met de andere domeinen gezocht bij dagbesteding, beschut werken en verplicht vrijwilligerswerk. Wel is het van belang dat bemiddeling naar werk voldoende aandacht blijft krijgen.
- Er is een Pilot verbinding beschut werken en Awbz en wederkerigheid. Deze pilot wordt op het moment van schrijven van deze rapportage gestart en loopt door in 2015 (middels Wmo-budget).
- De gezinscoaches en de sociale teams werken nu nog apart, maar het streven is dat zij uiteindelijk in één team worden.

Voor een korte toelichting op financiële 'samenhang' tussen de decentralisaties wordt verwezen naar paragraaf 5.6.

Hieronder noemen we een tweetal onderwerpen waarop de verbinding tussen de verschillende kolommen in het sociale domein nog wat minder ver gerealiseerd is dan bij voornoemde onderwerpen, maar waarop het streven naar verbinding wel te herkennen is, te weten cliëntparticipatie/adviesraden en klachtenregeling/sociale ombudsman.

Cliëntparticipatie/adviesraden

Op dit moment zijn er in totaal drie adviesraden dan wel cliëntenraden actief op het gebied van het Deventer sociaal domein, te weten:

- Wsw-adviesraad van Sallcon en de OR (waar WSW-ers lid van zijn) van Sallcon
- WWB-cliëntenraad
- Wmo-adviesraad (onderverdeeld in zes clusters: mantelzorg, ouderen, mensen met een beperking, ggz-cliënten/verslaafden/dak- en thuislozen, jeugd en vrijwilligers)

Daarnaast moet iedere zorgaanbieder ook wettelijk verplicht een cliëntenraad hebben.

Een adviesraad op het gebied van de jeugdhulp wordt zodoende momenteel uitgeoefend binnen de Wmo-adviesraad. Of er een cliëntenraad jeugd gevormd gaat worden, is momenteel nog onderwerp van beraad. De uiteindelijke stip op de horizon is een adviesraad voor het gehele sociale domein. Momenteel wordt dan ook gepoogd om de drie hoofdadvisraden (Wsw, WWB en Wmo) naar elkaar toe te laten groeien. Een advies over een brede adviesraad voor het gehele sociale domein zal naar verwachting 1 januari 2015 gereed zijn. Belangrijk is echter

³⁹ Zie paragraaf 5.3.2 voor meer informatie over de risicoanalyse.

wel dat de huidige cliënt- en adviesraden ook echt één gezamenlijke adviesraad *willen* worden en dat zij de onderlinge dwarsverbanden erkennen. Voor de ambtelijke organisatie is het proces om te komen tot een gezamenlijke raad dan ook belangrijker dan het halen van een streefdatum waarop een dergelijke raad gevormd zou moeten zijn.⁴⁰

Klachtenregeling / Onafhankelijk Aanspreekpunt

Er is een klachtenregeling in de maak voor zowel de sociale teams als de gezinscoaches. De zorgaanbieders zijn zelf verantwoordelijk voor een interne klachtenregeling. In de raadsvergadering van 29 oktober 2014 is een raadsmotie ingediend over een zogenaamde 'sociale ombudsman': een lokale, onafhankelijke Zorghelpdesk, met een ombudsfunctie en voldoende 'ingrijpkracht'.⁴¹ Het college heeft op 3 december 2014 besloten tot het instellen van een Onafhankelijk Aanspreekpunt Jeugd, Werk en Zorg voor de duur van twee jaar. Daarmee kan burgers een helpende hand worden geboden wanneer zij zijn vastgelopen in het systeem. Tevens kan het aanspreekpunt gedurende de eerste jaren van de decentralisaties de gemeente adviseren over mogelijke systeemfouten.

In deze paragraaf is beschreven op welke wijze de samenhang tussen de drie decentralisaties concreet gerealiseerd wordt in Deventer. Belangrijk is echter om te realiseren dat hoewel de transities al plaatsvinden per 1 januari 2015, de transformatie die met de transities gepaard gaan, oftewel de cultuuromslag, pas daarna zal plaatsvinden.

Conclusie uitwerking samenhang: transitie voor transformatie, maar wel de nodige aandacht voor het zoeken naar de verbinding tussen de domeinen

De gemeente heeft expliciete stappen ondernomen om de samenhang tussen de drie domeinen te kunnen borgen. De gemeente werkt in de uitwerking van de samenhang met een fasering. In de eerste fase ligt daarbij de nadruk om de afzonderlijke domeinen zelfstandig goed te laten functioneren (de transitie). Pas daarna zal echt werk worden gemaakt van de integratie tussen de domeinen (de transformatie). Een aantal gemakkelijker te integreren aspecten is nu al opgepakt, zoals een integrale informatiehuishouding en een Monitor Sociaal Domein. E.e.a. is en wordt uitgewerkt in een 3D implementatieplan per fase. Deze plannen zijn echter niet ter besluitvorming aan de raad voorgelegd en vormen daarmee ook niet een onderdeel van het kader waarop de raad het college kan beoordelen. Naast de concrete verbindingen tussen de verschillende kolommen die thans al worden gerealiseerd, zijn er ook verbindingen waarvan de wens is dat die meer op de lange termijn gerealiseerd worden, zoals een brede adviesraad voor het gehele sociale domein. Al met al hebben wij de indruk dat de gemeente de uitwerking met deze fasering, de organisatorische borging en de ondertussen opgepakte projecten relatief⁴² goed op de rails heeft, zij het dat er nog veel werk te verzetten is op dit terrein.

⁴⁰ Dit hebben we begrepen uit de interviews.

⁴¹ Ook de Wmo-adviesraad heeft gepleit voor een tijdelijke ombudsfunctie voor de drie transities (in advies Wmo-adviesraad d.d. 13 oktober 2014 over het Beleidsplan Meedoen 2015-2019).

⁴² In vergelijking met andere gemeenten.

4. Betrokkenheid raad

4.1 Inleiding

Om de vastgestelde doelstellingen te kunnen monitoren en als raad een vinger aan de pols te houden vanaf het moment dat de transities een feit zijn, is de positie van de raad zelf van groot belang. Niet alleen bij de formulering van de doelstellingen, maar ook bij de monitoring van de realisatie van deze doelstellingen. In dit hoofdstuk hier inzicht in gegeven. Ook wordt gekeken naar hoe een actieve betrokkenheid van de raad gerealiseerd kan worden en in hoeverre bijsturing door de raad na 1 januari 2015 nog mogelijk is. Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de tweede hoofdvraag:

Hoe is de betrokkenheid van de raad bij de formulering en monitoring van de doelstellingen?

Ter beantwoording van deze hoofdvraag wordt antwoord gegeven op de vijf bijbehorende deelvragen:

- 2.1 Op welke manier is de raad zelf in positie bij het formuleren van doelstellingen voor de transitie?
- 2.2 Op welke manier en met welke indicatoren zou de realisatie van de gestelde doelstellingen gemonitord kunnen worden?
- 2.3 Is uitgewerkt hoe de raad zicht kan houden op de realisatie van deze doelstellingen?
- 2.4 Hoe kan een actieve betrokkenheid van de raad gerealiseerd worden bij de monitoring van realisatie van doelstellingen?
- 2.5 Is het proces zodanig ingericht dat tijdige bijsturing door de raad na 1 januari 2015 mogelijk is?

4.2 Raad is betrokken bij formuleren doelstellingen

4.2.1 Deelvraag 2.1 en bijbehorende normen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 2.1: *Op welke manier is de raad zelf in positie bij het formuleren van doelstellingen voor de drie decentralisaties?*

Aan deze deelvraag zijn twee normen gekoppeld:

- Norm 2.1.a stelt dat het college van B&W de raad voldoende mogelijkheid heeft gegeven om input te leveren voor de doelstellingen en de wijze waarop ze gerealiseerd dienen te worden. Dit houdt minimaal in dat de raad heeft mee kunnen praten en mee kunnen beslissen over de doelstellingen en uitwerkingen daarvan zoals beschreven onder normen 1.1 en 1.2 uit dit normenkader.
- Norm 2.1.b stelt dat in de wijze waarop de gemeente de uitvoering wenst te organiseren voldoende rekening is gehouden met de mogelijkheden om de raad te laten bijsturen. Dit is onder andere gebeurd door in de regionale samenwerkingsverbanden en relaties met andere uitvoeringsorganisaties de gemeente het recht heeft voorbehouden om zelfstandig afwijkend (uitvoerings)beleid en/of verordeningen op de drie domeinen vast te stellen.

4.2.2 Betrokkenheid raad is goed, maar de informatieverstrekking had overzichtelijker gekund

De raad is de afgelopen jaren veelvuldig actief geïnformeerd door het college. In de afgelopen periode is de raad gevoed met een groot aantal beleidsdocumenten en raadsmededelingen. In bijlage B is een overzicht opgenomen van alle stukken waarmee de raad is gevoed. De teller staat over een periode van iets meer dan twee jaar op meer dan 120 stukken over de drie decentralisaties en de samenhang daartussen.

In de sessie die in het kader van dit onderzoek gehouden is met een afvaardiging van de raad (hierna: de raadssessie) werd aangegeven dat het behouden van overzicht over de (lokale)

ontwikkelingen op het terrein van de decentralisaties voor de kleine fracties lastig is. De hoeveelheid stukken draagt in dat opzicht niet bij aan het creëren van dat overzicht. Overigens is deze grote hoeveelheid het gevolg van het opereren van de raad zelf, zo werd aangegeven in de raadsessie. De raad neemt - vanuit betrokkenheid, zo werd in de raadsessie aangegeven - een proactieve houding aan bij het proces rondom de decentralisaties en vraagt in dat kader het college geregeld om nadere informatie. Daarnaast is een groot aantal moties en amendementen ingediend en overgenomen.

Onvoldoende inzicht in mogelijke beleidskeuzes

Om meer grip te krijgen op de grote hoeveelheid stukken heeft de raad in 2013 om overzichten gevraagd van de te verwachten nota's waarop van hen besluitvorming wordt gevraagd. Hiervoor zijn toen per decentralisatie zogenaamde routekaarten opgesteld. Deze routekaarten bevatten per decentralisatie een tabel waaruit afgeleid kan worden wanneer (in de zin van in welke maand) over welk document dan wel actiepunten besloten wordt en door wie (college van B&W of gemeenteraad). Door middel van deze routekaarten is de raad dan ook inzicht geboden in de voortgang van het beleidsproces en de andere processtappen in het kader van de transitie. Deze routekaarten zijn voor de zomer van 2014 bijgewerkt, maar voor zover wij uit het raadsinformatiesysteem konden opmaken zijn ze sindsdien niet meer opnieuw aan de raad aangeboden. En dat terwijl juist in 2014 veel bepalende beslissingen zijn genomen over de transities. Tegen deze achtergrond past dan ook dat in de raadsessie werd opgemerkt dat het voor de raad vaak onoverzichtelijk was aan welke 'knoppen' gedraaid kan worden en wanneer. Begin januari 2014 stelde een van de raadsfracties in het kader van vWnW 3.0 de vraag: '*In van Wieg naar Werk 3.0 staat bij eigenlijk alle essentiële uitvoeringsvraagstukken dat afspraken nog moeten worden gemaakt. Hoe kan de raad hiervoor kaders meegeven?*' Vanuit het college werd toen op deze vraag 'geantwoord' dat daar nog standpuntbepaling op plaats moest vinden. Aan de andere kant zijn in het Implementatieplan decentralisatie Awbz naar de Wmo de keuzes voor de raad vetgedrukt aangegeven. Bijvoorbeeld de keuze tussen inkoop of subsidiëring bij bekostiging van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Door duidelijk aan te geven waar keuzes gemaakt worden, wordt de raad geholpen bij zijn kaderstellende rol.

Raad is meegenomen in proces en ook op andere wijze dan via de 'papieren' weg geïnformeerd

Naast de 'papieren' informatie is de raad de afgelopen periode ook op andere wijze geïnformeerd. Er hebben werkbezoeken plaatsgevonden en de raad heeft gesprekken gevoerd met cliënten, ouders, etc. Ook zijn er werksessies georganiseerd. Zo heeft op 22 mei 2014 een sessie plaatsgevonden rond de transitie van de jeugdzorg en de rol van de raad daarbij. In de raadsessie gaf de afvaardiging van de raad dan ook aan dat het proces rondom de transities in Deventer al heel lang loopt en dat de raad in dat proces goed is meegenomen. Tegelijkertijd werd aangegeven dat het proces rondom de decentralisaties met tijdsdruk gepaard gaat en dat het af en toe snel schakelen is, ook voor de raad. Een voorbeeld waarin dit nadrukkelijk naar voren kwam is de koerswijziging van de inkoop van de jeugdzorg.

Koerswijziging inkoop jeugdzorg als casus

In maart 2014 heeft de raad besloten de inkoop van de jeugdzorg te baseren op een systeem met drie hoofdaannemers, die elk zouden gaan werken met onderaannemers. De raad had daar zeven condities aan verbonden. De hoofdaannemers-constructie is nogmaals uit de doeken gedaan in de discussienotitie 'Sturing en contractering jeugdhulp', die tijdens de raadsbijeenkomst van 10 juni 2014 is besproken. In de zomer van 2014 is het college een andere koers ingeslagen. Er is afgestapt van het concept van drie hoofdaannemers en de gemeente zou voor het jaar 2015 volledig mee gaan doen in de regio IJsselland met het subsidie- en inkoopproces voor de jeugdzorg. Aanleiding daarvoor was de vrees voor onvoldoende continuïteit in de zorgverlening, onduidelijkheid over de juridische haalbaarheid van de door de raad gekozen variant en de mogelijkheden die er lagen om regionaal aan te sluiten. Eind juli 2014 heeft het college een raadsmededeling over de koerswijziging naar de raad verzonden en in de raadstafel van 3 september 2014 hebben de fracties gelegenheid gehad zich nader te laten informeren over de beweegredenen, het verloop en de consequenties

van de nu voorgelegde keuze. Aansluitend heeft er in de raad een debat plaatsgevonden over de koerswijziging.

Bovenstaand voorbeeld geeft aan dat, onder tijdsdruk, voor de raad weinig sturingsmogelijkheden meer kunnen zijn en dat ook het college soms met de rug tegen de muur staat. Tegelijkertijd probeert de raad wel waar mogelijk zijn kaderstellende rol te borgen. Door GroenLinks werd op 29 oktober 2014 dan ook een amendement ingediend met betrekking tot de Verordening Wmo waarin werd overwogen dat het college pas overgaat tot aanpassing van de regels of hoogte van het PGB nadat de raad geïnformeerd en gehoord is. Daarmee kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed vervullen, zo werd tevens overwogen. Dit amendement is niet aangenomen, maar wel heeft wethouder Kolkman in diezelfde vergadering de raad een toezegging gedaan betreffende wijzigingen in regelgeving over de drie decentralisaties. Wanneer er wijzigingen in deze regelgeving zijn voorgenomen waarover het college moet besluiten, dan stelt het college de raad middels een raadsmededeling in de gelegenheid om vooraf wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Betrokkenheid bij formulering doelstelling is niet geheel duidelijk

Uit de bestudeerde documenten blijkt niet altijd de mate van betrokkenheid van de raad bij de formulering van de doelstellingen. Een voorbeeld hiervan zijn de afspraken die de gemeente jaarlijks met DWT maakt over het aantal te realiseren plaatsingen, schadelastbeperking, de verwachte groei van kandidaten op de participatieladder, de monitoring van de activiteiten van uitkeringsgerechtigden en het aantal Wsw-medewerkers.⁴³ In een informele sessie met de raad over de Participatiewet op 5 juni 2014 werden de doelstellingen voor 2014 gedeeld: 2600 aanmeldingen en 1000 toekenningen, 466 plaatsingen (incl. uitstroom Meedoen), 2,3 miljoen schadelastbeperking en van 69 fte naar 49 fte.

4.2.3 Mogelijkheden tot bijsturen zijn aanwezig, maar op essentiële punten beperkt

Norm 2.1.b ziet op mogelijkheden van de raad om bij te sturen. De mogelijkheid tot bijsturen kan worden ontleed in:

- de mogelijkheid dat men tijdig op de hoogte kan zijn als bijsturen eventueel nodig is;
- de mogelijkheid om beslissingen te kunnen nemen die kunnen leiden tot een wijziging van het ingezette beleid.

In paragraaf 4.6 wordt uitvoeriger ingegaan op deze beide onderdelen. In deze paragraaf stilgestaan bij de vraag of de gemeente voorbehouden heeft gemaakt in regionale samenwerkingsverbanden of in overeenkomsten met uitvoeringsorganisaties.

Sturing op specialistische jeugdzorg is beperkt

Bij het cluster Jeugd van de Wmo-adviesraad zijn gemeenschappelijke regelingen in ieder geval een aandachtspunt (geweest). In zijn inspraakreactie met betrekking tot de behandeling van de conceptnota vWnW 3.0 op 29 januari 2014 schreef de adviesraad kortweg dat democratische controle ontbreekt bij de gemeenschappelijke regelingen. Desondanks heeft de raad op 1 oktober 2014 het college toestemming verleend om de GR Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland aan te gaan. Het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit elf leden (een lid per gemeente), die ieder één stem hebben. Er wordt besloten bij volstrekte meerderheid van stemmen. De GR laat voor de colleges - na toestemming van hun raden - de mogelijkheid open om ook taken in het kader van de Wmo 2015 aan de uitvoeringsorganisatie toe te kennen. In de GR is tevens bepaald dat de gemeenten en de uitvoeringsorganisatie in een dienstverleningsovereenkomst nadere afspraken kunnen maken over de taken van de uitvoeringsorganisatie, alsmede over rapportages en overige informatie die de uitvoeringsorganisatie beschikbaar moet stellen over de uitvoering van deze taken. In de GR is hier geen expliciete toestemming van de raden voor opgenomen. Vanuit de bedrijfsvoeringsorganisatie zullen de overeenkomsten met de aanbieders van jeugdzorg gesloten gaan worden. Daar zijn in het kader van dit onderzoek geen documenten van

⁴³ Bron: Businessplan Deventer Werk talent 2015-2020.

aangetroffen. Al met al kan wel geconcludeerd worden dat de sturing op de tweedelijnszorg door zowel de gemeente als de raad van Deventer beperkt is door de regionale inkoop ervan en de daarmee gepaard gaande afhankelijkheid van regiogemeenten.

Raamovereenkomst Wmo-maatwerkvoorzieningen bevat diverse voorbehouden

In de raamovereenkomst maatwerkvoorzieningen Wmo 2015 zijn diverse voorbehouden gemaakt, namelijk voor:

- het tussentijds uitbreiden van de raamovereenkomst met nieuwe bouwstenen dan wel de inhoud van de bestaande bouwstenen uitbreiden. Ditzelfde is van toepassing ten aanzien van het beperken/inkrimpen van bestaande bouwstenen dan wel het verwijderen van bouwstenen uit de raamovereenkomst. In deze laatste situatie zullen de gemeenten een opzegtermijn van zes maanden in acht nemen (artikel 11.5);
- het nemen van maatregelen als gevolg van oorzaken, die zich buiten de invloedssfeer van de gemeenten afspelen (bijvoorbeeld maatregelen van de rijksoverheid en daaruit voortvloeiende lokale verordeningen en besluiten), ook al behoren deze tot het risico van gemeenten. De raamovereenkomst wordt dan aangepast en de aanbieder zal hieraan zijn medewerking verlenen (artikel 21.2);
- het geval dat gedurende de looptijd van de raamovereenkomst de overeengekomen dienstverlening of een deel daarvan door een wijziging in wet- en regelgeving niet meer onder de Wmo valt (artikel 21.3). Dan eindigt dat deel van de overeenkomst dat daarop betrekking heeft. Gemeenten zijn in zo'n situatie niet gehouden tot (schade)vergoeding (artikel 21.3)
- het herzien van de door gemeenten gebruikte automatiseringstoepassingen, de formats en instructies voor het aanleveren van door Aanbieder aan te leveren gegevens en facturen door gemeenten. Gemeenten mogen wijzigingen doorvoeren na overleg met aanbieders, waarbij door de gemeenten rekening wordt gehouden met een redelijke implementatietijd (artikel 21.4).

Omdat de maatwerkvoorzieningen regionaal worden ingekocht en de gemeente niet kan weigeren als aanbieders voldoen aan de vooraf gestelde voorwaarden, is het voor elke aan het samenwerkingsverband deelnemende gemeente beperkt mogelijk om eigen kleur toe te voegen.

Beperkte voorbehouden in overeenkomst tussen gemeente en Sallcon i.h.k.v. DWT

In de overeenkomst tussen de gemeente Deventer en Sallcon B.V. in het kader van het beschikbaar stellen van arbeidsinzet voor de uitvoering in 2014 van het Businessplan DWT i.o. , is een voorbehoud gemaakt voor veranderingen en wijzigingen van de wetgeving die van toepassing is op het contract. Tevens is afgesproken dat in het geval met de afgesproken werkwijzen en middelen de afgesproken resultaten niet gerealiseerd gaan worden, partijen met elkaar in overleg treden. Een overeenkomst met DWT voor 2015 is in de bestudeerde documenten niet aangetroffen.

4.2.4 Conclusie deelvraag 2.1: raad is redelijk goed betrokken bij tot standkoming beleid, maar heeft beperkte sturingsmogelijkheden

Op eigen verzoek is de - betrokken - Deventer raad uitvoerig door het college geïnformeerd over de voorbereiding op en de invulling van de decentralisaties. Dit is zowel via papieren informatie, zoals raadsmededelingen, als middels sessies en werkbezoeken gebeurd. Tegelijkertijd is het voor de raadsleden lastig (gebleken) om overzicht te houden en was vaak onduidelijk aan welke 'knoppen' gedraaid kon worden en wanneer. In combinatie met het feit dat het proces rondom de decentralisaties met tijdsdruk gepaard gaat en dat het af en toe snel schakelen is, heeft de raad niet altijd voldoende mogelijkheden gehad om input te leveren voor de doelstellingen en de wijze waarop ze gerealiseerd dienen te worden. Over de gehele periode genomen is dit echter meestal wel het geval geweest. Op basis van de documenten en hetgeen in de interviews en de raadsessie is benoemd, is het onze indruk dat er een goede samenwerkingsrelatie tussen raad en college bestaat ten aanzien van de onderwerpen die de

drie decentralisaties aangaan. Er is relatief⁴⁴ veel wederzijds vertrouwen en er zijn open communicatielijnen. De raad heeft begrip voor de dynamische omgeving en de tijdsdruk waaronder het beleid tot stand moet komen. Ook het vertrouwen in de ambtelijke organisatie lijkt groot. Het college neemt de tijd en moeite om de raad op de hoogte en betrokken te houden. De raad lijkt zich vooralsnog bewust van zijn verantwoordelijkheid om niet alles te willen dichtregelen en geeft het college de nodige ruimte om te handelen.

In de diverse overeenkomsten in het kader van de decentralisaties zijn voorbehouden gemaakt. Deze beperken zich echter veelal tot zaken als wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving. Ten aanzien van een GR als Jeugdzorg IJsselland geldt echter dat de gemeente zich moet schikken in de besluiten waar de meerderheid mee instemt.

4.3 Indicatoren monitoring doelrealisatie in ontwikkeling

4.3.1 Deelvraag 2.2 en bijbehorende norm

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 2.2: *Op welke manier en met welke indicatoren zou de realisatie van de gestelde doelstellingen gemonitord kunnen worden?* Aan deze deelvraag is de volgende norm gekoppeld. Norm 2.2.a stelt: 'Er zijn duidelijke afspraken over wat er gemonitord gaat worden en hoe. Deze afspraken dekken de belangrijkste items waarop de raad geïnformeerd wenst te worden en wenst te sturen. Er zijn minimaal SMART indicatoren benoemd op de beleidsdoelen, zoals weergegeven onder norm 1.1., i.c.:

- i. T.a.v. de jeugdhulp zijn minimaal indicatoren benoemd m.b.t.:
 - Omvang, samenstelling en ontwikkelingen daarin van de in het jeugdbeleid onderscheiden doelgroepen;
 - Inspanningen gemeente in relatie tot effect op omvang, samenstelling en ontwikkelingen in de doelgroepen;
 - Doelgroep bereik: wie heeft er recht op versus wie maakt er gebruik van;
 - (nadelige) effecten van de transitie op bestaande cliënten (tijdelijk).
- ii. T.a.v. de Participatiewet zijn minimaal indicatoren benoemd m.b.t.:
 - Omvang, samenstelling en ontwikkelingen daarin van de in het participatiebeleid onderscheiden doelgroepen (bijv. instroom/plaatsingen/uitstroom naar categorie van beleid);
 - Inspanningen gemeente in relatie tot effect op omvang, samenstelling en ontwikkelingen in de doelgroepen (bijv. gemiddelde kosten per geslaagd traject);
 - Doelgroep bereik: wie heeft recht op versus wie maakt gebruik van
 - (nadelige) effecten van de transitie op bestaande cliënten (tijdelijk).
- iii. T.a.v. de Wmo zijn minimaal indicatoren benoemd m.b.t.:
 - Omvang, samenstelling en ontwikkelingen daarin van de in het Wmo/zorgbeleid onderscheiden kwetsbare doelgroepen
 - Inspanningen gemeente in relatie tot effect op omvang, samenstelling en ontwikkelingen in de doelgroepen (bijv. gemiddelde kosten per geslaagd traject);
 - Doelgroep bereik: wie heeft recht op versus wie maakt gebruik van
 - (nadelige) effecten van de transitie op bestaande cliëntenbestand (tijdelijk).
- iv. T.a.v. de samenhang tussen de domeinen zijn minimaal indicatoren benoemd over:
 - Omvang, samenstelling en ontwikkelingen in overlap van doelgroepleden tussen de drie domeinen (bijv. conform CPB-opzet)
 - Omvang samenstelling en ontwikkelingen op gezinsniveau (i.c. aantallen multiprobleemgezinnen en aantallen gezinnen die vanuit de één-plan-gedachte worden geholpen).'

4.3.2 De Monitor Sociaal Domein als vehicel voor monitoring en verantwoording

De gemeente heeft het voornemen om de ontwikkelingen rond de drie decentralisaties in het sociaal domein te monitoren via één eenduidig instrument. Dit instrument heeft de naam

⁴⁴ In vergelijking met andere gemeenten.

Monitor Sociaal Domein meegekregen en moet voorkomen dat andere vormen van rapportage en/of verantwoording op de afzonderlijke domeinen nog nodig zijn. De monitor is momenteel in ontwikkeling. De raad is expliciet betrokken bij de totstandkoming ervan. De raad heeft zijn wensen en bedenkingen in een sessie op 27 augustus 2014 kenbaar gemaakt. In het najaar van 2014 heeft team Kennis en Verkenning deze wensen vertaald in een concept Monitor Sociaal Domein. Een voorbeeldrapportage hiervan is tijdens het Forum van 29 oktober 2014 aan de raad gepresenteerd. Raadsleden konden vervolgens vragen stellen en reageren op de concept-Monitor. Na deze presentatie is de laatste hand gelegd aan de monitor en zal deze nog in 2014 worden vastgesteld.⁴⁵

De monitor geeft inzicht in de sociale staat van de inwoners van de gemeente Deventer. Hieruit valt af te lezen hoe het gaat met de inwoners van Deventer op het sociale domein en welke ontwikkelingen er te signaleren zijn. Het is de bedoeling dat de monitor ieder half jaar wordt uitgevoerd en er dus ook tweemaal per jaar een rapportage aan de raad plaatsvindt. De voorgenomen opbouw kent een samenvattend overzicht van resultaten op de indicatoren, waarna in het document een verdieping volgt. In de verdieping worden indicatoren beschreven die betrekking hebben op het sociale domein (in brede en smalle zin), maar ook indicatoren die betrekking hebben op een van de domeinen daarbinnen. Het voornemen is om indicatoren zoveel als mogelijk te laten vallen onder de titel "sociaal domein breed". Bij de indicatoren is tevens een onderverdeling naar de vier gebieden die door KING zijn onderscheiden:

1. Context/gebruik
2. Early warning items
3. Gemeenteprofiel/wijkprofiel
4. Cliëntervaringen

Aanvullend zijn de volgende items toegevoegd:

1. Maatschappelijke doelstellingen (outcome)
2. Resultaten (output)

De Monitor Sociaal Domein gaat niet of nauwelijks financiële gegevens bevatten. De raad heeft aangegeven dit terug te willen zien in de P&C-cyclusdocumenten. Na vaststelling van de voorbeeldmonitor is de inhoud van de monitor definitief tot aan het eerste evaluatiemoment van het gedecentraliseerde sociale domein (januari 2017). In de voorbeeldmonitor zijn vooralsnog zeer veel indicatoren opgenomen. Er ligt een uitdaging bij de raad om zich te beperken in de keuze van de uiteindelijke indicatoren en alleen die indicatoren in de monitor op te nemen, die ook echt interessant zijn voor het college en de raad om te weten. Er wordt gehoopt op een monitor met circa vijftien kernindicatoren voldoende moeten zijn.⁴⁶

De monitor moet twee keer per jaar gaan verschijnen. Het was de wens van de raad dat er een koppeling plaatsvindt tussen de monitor en de planning & control cyclus. Dit betekent dat de raad in april en in oktober van ieder jaar de monitor bespreekt, zodat de gegevens meegenomen kunnen worden bij de bespreking van de voorjaarsnota en de begroting. De planning van de eerste rapportages is dan ook als volgt:

- De eerste monitor die in april 2015 verschijnt is een nulmeting, wederom op verzoek van de raad. Het is echter niet mogelijk een nulmeting te doen met gegevens van 2014. De 0-meting betreft de gegevens op peildatum 1 januari 2015.
- Medio 2015 komen landelijk de eerste cijfers beschikbaar. Deze gegevens zullen door team Kennis en Verkenning verwerkt worden in de monitor die in oktober 2015 verschijnt. Deze monitor bevat een duiding van de gegevens. Indien er grote verschuivingen zijn, dan kan de raad deze gegevens met de duiding gebruiken als instrument om zicht te krijgen waar trends en ontwikkelingen zitten. Indien gewenst kan de raad het initiatief nemen om in gesprek met (een selectie van) partners, welke ontwikkelingen zien zij en wat vinden zij in de monitor terug.

⁴⁵ Vaststelling van de Monitor Sociaal Domein staat gepland voor de raadsvergadering van 17 december 2014. Daarvoor wordt de monitor nog besproken met partners uit de stad.

⁴⁶ Dit hebben we zowel in de raadssessie als in de interviews vernomen.

- Eind 2015 komen er weer landelijke cijfers beschikbaar. Deze cijfers zullen wederom samen met aanvullende klanttevredenheidsonderzoeken, medewerkerstevredenheidsonderzoeken en andere Deventer cijfers, vertaald worden in een monitor die in april 2016 verschijnt. Hierbij beschrijft de monitor of doelstellingen gehaald zijn.

Bij een eerste beschouwing van de in een eerdere versie van de monitor voorgestelde longlist van indicatoren valt ons op dat indicatoren op de volgende aspecten ondervertegenwoordigd zijn:

- Indicatoren met betrekking tot de samenhang tussen de domeinen (zoals bijvoorbeeld ontwikkelingen in omvang en samenstelling multiprobleemgezinnen, gerealiseerde besparingen door integratie-inspanningen e.a.);
- Indicatoren waarbij een relatie wordt gelegd tussen prestatie en de daarvoor geleverde (financiële) inspanningen, bijvoorbeeld m.b.t. de verhouding tussen apparaat- en programmakosten en of de effecten van de preventieaanpak in de eerste lijn in relatie tot de besparingen in de tweede lijn.

Een andere constatering die we doen met betrekking tot de Monitor Sociaal Domein is dat de relatie tussen geformuleerde doelstellingen en de voorgestelde indicatoren op de longlist in het overgrote deel van de gevallen niet of nauwelijks te herleiden. De indicatoren lijken vooral vanuit een eigen dynamiek op de longlist gekomen te zijn bijvoorbeeld doordat ze gewenst zijn vanuit de VNG en/of het CBS.

4.3.3 Conclusie deelvraag 2.2: Monitor Sociaal Domein in goede ontwikkeling, maar nog niet af

Met de Monitor Sociaal Domein wordt het college en de raad een bruikbaar middel geboden om inzicht te verkrijgen in de resultaten in de volle breedte van het sociale domein. Wel zal de raad op het moment van schrijven van deze rapportage nog een keuze moeten maken tussen de grote hoeveelheid indicatoren die is opgenomen in de voorbeeldrapportage van de monitor. Aandachtspunt is dat er in de monitor ook voldoende aandacht komt voor zowel indicatoren die zien op de verhouding tussen input en output/effect als indicatoren met betrekking tot samenhang en het integratiestreven. In de voorbeeldmonitor komen deze indicatoren nauwelijks aan de orde. Daarnaast constateren wij dat de relatie tussen de geformuleerde doelstellingen en de voorgestelde indicatoren in het overgrote deel van de gevallen niet of nauwelijks te herleiden valt. Dit is niet bevorderlijk voor het beoordelen van doelrealisatie in het sociale domein.

4.4 Zicht houden door raad op doelrealisatie en monitoring

4.4.1 Deelvraag 2.3 en bijbehorende normen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 2.3: *Is uitgewerkt hoe de raad zicht kan houden op de realisatie van deze doelstellingen?* Aan deze deelvraag zijn twee normen gekoppeld:

- Norm 2.3.a stelt dat de betrokkenheid van de raad bij de doelrealisatie van de decentralisaties en de transformatie in het sociale domein is vastgelegd en georganiseerd.
- Norm 2.3.b stelt dat er afspraken zijn gemaakt tussen de raad en het college van B&W over de inhoud en frequentie van de informatievoorziening in relatie tot de doelrealisering van de decentralisaties.

4.4.2 In ieder geval twee instrumenten om zicht te houden op doelrealisatie en monitoring

Op basis van de huidige afspraken kan de raad na 1 januari 2015 op twee manieren zicht houden op de doelrealisatie en monitoring: via de standaard P&C-cyclus en via de Monitor Sociaal Domein.

In de raadsmededeling 'Samenhang transities Sociale Agenda' van 24 januari 2012 werd door het college al het volgende gemeld: *"Wij willen de raad voorstellen om periodiek, bijvoorbeeld*

twee keer per jaar, met elkaar de samenhang van de transities te bespreken.” Met de Monitor Sociaal domein gaat dit voorstel straks praktijk worden en is de betrokkenheid van de raad bij de doelrealisatie van de decentralisaties en de transformatie in het sociale domein vastgelegd. Bij het opstellen van de Monitor Sociaal Domein heeft de monitor Werk & Inkomen als voorbeeld gediend. Deze wordt momenteel vier keer per jaar opgesteld, waarin gerapporteerd over de in de begroting opgenomen doelstellingen. Met de komst van de Monitor Sociaal Domein zal de viermaandelijksse rapportage via de monitor Werk & Inkomen verdwijnen.

Positief aan de voorbeeldrapportage⁴⁷ van de Monitor Sociaal Domein is dat daarin niet alleen kwantitatieve gegevens zijn opgenomen, maar ook kwalitatieve, zoals cliëntervaringen en resultaten (output). Op verzoek van de raad zal de monitor niet toezien op de financiële kant van de decentralisaties. Dit wil men binnen de standaard Planning & Control-cyclus volgen.

In het bespreekvoorstel bij het Beleidsplan Meedoen 2015-2019 en de Verordening Wmo 2015 staat dat de monitoring van het beleidsplan in november 2014 in de raad aan bod komt. Mogelijk dat aangesloten wordt bij de Monitor Sociaal Domein, maar tegelijkertijd wordt in het beleidsplan gesteld dat het de ambitie is om het uitvoeringsplan⁴⁸ te ontwikkelen tot een sturend instrument voor de integrale beleidsontwikkeling en uitvoering van de opgave ‘meedoen’. Hoe dit zich verhoudt tot de Monitor Sociaal Domein is niet duidelijk.

Momenteel wordt in de P&C-systematiek van de gemeente begroot en verantwoord per programma. In deze programma’s zijn ook doelstellingen en prestatie-indicatoren benoemd. Het is onduidelijk hoe de doelstellingen en indicatoren en de rapportage daarover in de P&C-cyclus zich gaan verhouden tot de indicatoren en te volgen doelstellingen in de Monitor Sociaal Domein. Als het goed is zou e.e.a. gelijk moeten zijn en minimaal onderling consistent. Mede door de keuze de financiële kant van de decentralisaties niet in de Monitor op te nemen, bestaat het risico deze consistentie niet bij voorbaat is gegarandeerd.

4.4.3 Conclusie deelvraag 2.3: combinatie van instrumenten is aandachtspunt

Met het ontwikkelen van één integrale Monitor Sociaal Domein doet de gemeente een grote stap in het stroomlijnen van de afspraken over monitoring en verantwoording tussen college en raad. Daarmee is de betrokkenheid van de raad bij de doelrealisatie van de decentralisaties georganiseerd en is de informatievoorziening hieromtrent geregeld (normen 2.3.a en b). De halfjaarlijkse rapportage zorgt er ook voor dat de informatie ook daadwerkelijk kan worden gebruikt op de essentiële beslismomenten in de P&C-cyclus (i.c. bij de voorjaarsnota en bij het vaststellen van de begroting voor het nieuwe jaar), mits de raad voorafgaand daaraan kennis heeft kunnen nemen van de halfjaarlijkse rapportage van de Monitor Sociaal Domein. Het weren van financiële indicatoren uit de Monitor maakt het echter nodig dat raadsleden zelf het totale plaatje moeten reconstrueren met behulp van de financiële gegevens uit de P&C-cyclus. Dit komt de sturingsbehoefte van de raad niet ten goede. Daarnaast is onduidelijk hoe beleidsvoornemens, zoals de ontwikkeling van het Uitvoeringsplan Meedoen als sturend instrument voor de opgave ‘meedoen’, en de programmabegroting zich tot de indicatoren uit de Monitor Sociaal Domein verhouden.

4.5 Actieve betrokkenheid raad bij monitoring

4.5.1 Deelvraag 2.4 en bijbehorende norm

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 2.4: *Hoe kan een actieve betrokkenheid van de raad gerealiseerd worden bij de monitoring van realisatie van doelstellingen?* Aan deze deelvraag is de volgende norm gekoppeld. Norm 2.4.a stelt dat raad expliciet betrokken is geweest bij het bepalen van de monitoringbehoefte en de te monitoren

⁴⁷ Dit betreft dus nog niet de definitief door de raad vast te stellen inhoud van de Monitor Sociaal Domein.

⁴⁸ Meer hierover in paragraaf 3.3.2.

prestatie-indicatoren (i.c. bij de vaststelling van de indicatoren onder norm 2.2 en de rapportagewijze onder norm 2.3).

4.5.2 Betrokkenheid raad bij de ontwikkeling van het monitoringinstrumentarium is groot

Uit paragraaf 4.3.3 bleek al dat de raad nauw betrokken is en wordt bij het bepalen van de inhoud van de Monitor Sociaal Domein en daarmee bij het bepalen van de monitoringbehoefte en de te monitoren prestatie-indicatoren. Bij de beantwoording van deze deelvraag gaat het echter niet alleen om het terugkijken op dit proces, maar ook om het vooruitkijken: hoe kan de raad actief betrokken worden bij de monitoring?

De Deventer raad is van oudsher een betrokken en proactieve raad. Dit hebben we begrepen uit de interviews, maar de betrokken en proactieve houding van de raad is ook terug te zien in de informatie-behoefte van de raad, zoals besproken in paragraaf 4.2.2, en in de actieve en alerte houding van de raad ten aanzien van de wijze waarop hij geïnformeerd wordt. Zo werden in de raadsvergadering van 8 februari 2012 twee moties aangenomen over het ontwikkelen van indicatoren en het uitvoeren van monitoring.⁴⁹

De raad hoeft daarbij niet te wachten op relevante informatie van het college, maar kan daar ook zelf om vragen. Daarnaast is het van belang in gesprek te blijven met Deventer inwoners en met betrokken organisaties als zorgaanbieders, die zelf ervaren hoe de uitvoering van de decentralisaties in de praktijk uitpakken. In paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op de informatievoorziening richting de raad.

Eigen netwerk raadsleden ook monitoringinstrument

In het gesprek met een afvaardiging van raadsleden werd ook expliciet gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van raadsleden om hun oor te luister te leggen in hun eigen leefomgeving en onder hun eigen achterban. Ook deze eigen verbinding van de raadsleden met de Deventerse samenleving kan worden gezien als een vorm van structurele monitoring die niet hoeft te worden onderschat.

Klachtenregeling als thermometer van het beleid

Daarnaast wordt momenteel mede op verzoek van de raad gewerkt aan een vorm van klachtenregeling waaruit ook signalen kunnen worden afgeleid over hoe het beleid uitwerkt bij individuele inwoners van de gemeente.

Informele 'bijpraat'-sessies tussen college en raad

In het najaar van 2014 hebben de twee wethouders met sociaal domein in hun portefeuille met de raad afgesproken om de raad vanaf november 2014 tot en met maart 2015 elke raadstafel bij te praten over de decentralisaties. In deze bijeenkomsten, 3D Actueel genaamd, heeft het college de gelegenheid de raadsfracties bij te praten over actuele zaken, die het college onder handen heeft binnen het domein van de drie decentralisaties. Daarmee wordt de raad - buiten de formele weg van raadsmededelingen et cetera om - op de hoogte gehouden van de actuele ontwikkelingen. Zodoende is voor de raad op laagdrempelige wijze informatievoorziening en gespreksmomenten met de aangewezen wethouders georganiseerd. Daarnaast is er veel deskundigheid bij de raad zelf aanwezig over de decentralisaties, waar het college ook weer zijn voordeel mee kan doen. Ten slotte kunnen dergelijke informele momenten de formele behandeling van een stuk gemakkelijker maken.

4.5.3 Conclusie deelvraag 2.4: grote betrokkenheid raad bij en voldoende mogelijkheden tot monitoring doelrealisatie

De raad is nauw betrokken bij de invulling van de Monitor Sociaal Domein en neemt zelf al jarenlang ook een betrokken en proactieve houding aan, ook als het gaat om monitoring. Daarnaast vormen de raadsleden met hun wortels in de lokale samenleving zelf ook een

⁴⁹ In deze moties ging het om het functioneren van het CJG in Deventer en het jeugdbeleid in het algemeen.

monitoringsinstrument. Ook de in ontwikkeling zijnde klachtenregeling en de informele '3D Actueel'-bijeenkomsten met het college kunnen voor raadsleden als informatiebronnen dienen.

4.6 Mogelijkheden tot bijsturing door de raad niet expliciet benoemd

4.6.1 Deelvraag 2.5 en bijbehorende norm

Op het moment dat deze rapportage verschijnt, zijn de met de decentralisaties beoogde doelstellingen al vastgesteld door de raad en zijn de taken op het sociale domein naar de gemeente gedecentraliseerd. Voor de kaderstellende rol is op dat moment zodoende even minder plaats. Met name de controlerende rol komt dan naar voren. Een van de cruciale vragen voor de raad is dan: *Is het proces rondom de transities in het sociale domein zodanig ingericht dat tijdige bijsturing door de raad na 1 januari 2015 mogelijk is?* Zo luidt deelvraag 2.5. Daaraan is de volgende norm gekoppeld: norm 2.5.a stelt dat er concrete afspraken zijn gemaakt over de manieren en momenten waarop de gemeenteraad in de gelegenheid is om bij te sturen met het oog op beperking van de inhoudelijke en financiële risico's.

4.6.2 Geen specifieke bijsturingsmogelijkheden benoemd in beleidskaders

In alle bestudeerde documenten zijn geen expliciete afspraken gevonden over de wijze en momenten waarop de raad kan ingrijpen en het beleid zo nodig kan bijstellen. Dit betekent dat in principe de standaardmogelijkheden die de raad heeft, in gelijke mate openstaan voor het bijsturen van het beleid in het sociaal domein als voor het bijsturen van het beleid in de andere domeinen. Dit betekent dat de raad te allen tijde het beleid naar eigen wens zou kunnen aanpassen en verordeningen kan herzien, behoudens de situaties waarin lange termijnverplichtingen zijn aangegaan met derden. Concreet is de vrijheid om aan de knoppen te draaien onder meer beperkt bij de afspraken die in het kader van regionale samenwerking zijn gemaakt. Hierbij heeft de gemeente zich voor twee jaar verbonden aan verplichtingen om met vaste zorgaanbieders te werken en in het kader van de jeugdzorg ook de medeverantwoordelijkheid te dragen voor de risico's die zich binnen het collectief manifesteren. Ook staat het overgangsrecht in sommige gevallen het door de raad kunnen bijsturen in de weg. Zo is zowel voor de Wmo als de Jeugdhulp geregeld dat bestaande cliënten in ieder geval tot eind 2015 recht houden op het bestaande voorzieningenniveau dat ze ontvangen.

Er zijn echter wel specifieke afspraken gemaakt over de wijze van monitoring en verantwoording. De belangrijkste wijzen - Monitor Sociaal Domein, P&C-cyclus, informele bijpraatsessie tussen college en raad en het eigen netwerk van de raadsleden - zijn al in voorgaande paragrafen aan de orde geweest.

Daarnaast is er ook in vrijwel alle gemaakte afspraken, zowel binnen de gemeente als met derden, rekening gehouden met een expliciete evaluatie van het beleid na twee jaar. Zo is de inkoop samenwerking rond de Wmo 2015 aangegaan voor een periode van minimaal twee jaar en kan ook na twee jaar pas opnieuw over het Regionaal Transitie Arrangement onderhandeld worden. Dit betekent dat na twee jaar werken onder de bestaande afspraken de raad in principe weer de maximale vrijheid heeft om beleid aan te passen.

4.6.3 Conclusie deelvraag 2.5: geen specifieke bijstuurmaatregelen, maar wel duidelijk evaluatiemoment benoemd

Alhoewel er in alle vastgestelde beleidskaders geen expliciete mogelijkheden zijn gecreëerd voor de raad om snel en effectief te kunnen ingrijpen, wil dat niet zeggen dat deze mogelijkheden er niet zijn. De raad is en blijft te allen tijden bevoegd om het beleid aan te passen en budgetten te herverdelen. De bijstuurmogelijkheden zijn echter wel beperkt door de volgende aspecten:

- regionale afspraken, zoals de GR Jeugdzorg IJsselland, waarbij de gemeente afhankelijk is van andere deelnemers aan de GR;
- contracten die met uitvoeringsorganisaties voor meerdere jaren (maximaal twee jaar) zijn aangegaan;

- onvoldoende inzicht in aan welke knoppen gedraaid kan worden.

In alle beleidskaders wordt wel consistent gewerkt vanuit de behoefte om na twee jaar het beleid te kunnen evalueren en samenwerkingsarrangementen opnieuw te kunnen uitonderhandelen. Daarnaast is er ook voorzien in een verscheidenheid aan monitoringsinstrumenten waarmee raadsleden wel goed op de hoogte kunnen blijven van de ontwikkelingen in het veld en voor zichzelf goed kunnen bepalen of aanpassing van het beleid wenselijk is.

5. Sturing op beheersen risico's bij doelrealisatie

5.1 Inleiding

Gezien de impact van de decentralisaties op de bestuurlijke en maatschappelijke agenda en de gemeentelijke financiën, is politieke sturing op het sociaal domein een van de belangrijkste opgaven van de gemeenteraad voor de komende periode. In dat licht is het voor de raad dan ook van belang om scherp te hebben wat de belangrijkste inhoudelijke en financiële risico's zijn die gepaard gaan met de uitvoering van de gedecentraliseerde taken en hoe de gemeente deze risico's probeert beheersbaar te houden. De derde hoofdvraag uit het rekenkameronderzoek richt zich nadrukkelijk op deze problematiek:

Hoe kan de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol sturen, o.a. op het beperken van risico's?

Ter beantwoording van deze hoofdvraag wordt antwoord gegeven op de vijf bijbehorende deelvragen:

- 3.1 Is voor de raad duidelijk vastgelegd op welke momenten en in welke vorm de raad wordt geïnformeerd over de decentralisatieopgaves?
- 3.2 Wat zijn voor Deventer de belangrijkste inhoudelijke risico's met betrekking tot het realiseren van de doelstellingen voor de decentralisaties?
- 3.3 Wat zijn voor Deventer de belangrijkste financiële risico's met betrekking tot de decentralisaties?
- 3.4 Zijn of komen deze risico's voldoende in beeld bij de raad?
- 3.5 Hoe kan de Raad (ook na 1 januari 2015) sturen op het wegnemen dan wel beperken van inhoudelijke en financiële risico's?

5.2 Afspraken over informatievoorziening richting raad

5.2.1 Deelvraag 3.1 en bijbehorende norm

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 3.1: *Is voor de raad duidelijk vastgelegd op welke momenten en in welke vorm de raad wordt geïnformeerd over de decentralisatieopgaves?* Aan deze deelvraag is een norm gekoppeld. Norm 3.1.a stelt dat er concrete afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening van het college van B&W aan de raad in relatie tot de decentralisaties:

- De raad wordt minimaal één maal per jaar apart geïnformeerd over de doelstelling realisatie in het sociaal domein, buiten de standaard begrotingscyclusrapportages om.
- In de transitieperiode (2015-2017) is dat minimaal twee maal per jaar.
- Er wordt in samenhang over de drie decentralisaties gerapporteerd, bij voorkeur in één rapportage/evaluatie of analyse.

5.2.2 Duidelijke afspraken over momenten en vorm van informatie over decentralisaties, tevens inzicht in risico's

Kijkend naar de Monitor Sociaal Domein, kan op elk van de drie onderdelen van norm 3.1.a bevestigend geantwoord worden. Met het oog op de risico's, die in dit hoofdstuk centraal staan, willen we het volgende nog wel onder de aandacht brengen. Op 29 oktober 2014 is een motie van de VVD, de ChristenUnie en Deventer Sociaal unaniem aangenomen. Daarin werd het volgende overwogen:

- Ondanks de uitgebreide informatieverstrekking van het college aan de raad blijven de risico's voortvloeiend uit het nieuwe beleid onderbelicht.
- Het beheersen van inhoudelijke risico's en financiële risico's moet in samenhang worden opgepakt.
- Het is wenselijk dat voor ingang van het nieuwe beleid inzicht wordt verkregen in deze risico's en de beheersing daarvan.
- Een dergelijk inzicht gevoelt van onzekerheid bij inwoners en zorgpartners over het nieuwe beleid kan wegnemen en sociale teams en BEA's helpt hun taak goed uit te voeren.

Met de motie wordt het college opgedragen om de raad voor 1 december 2014 in een raadsmededeling te informeren over:

- de (financiële) risico's voor de gemeente Deventer,
- preventieve maatregelen om deze risico's te verminderen en te beheersen
- reeds getroffen of mogelijk te treffen (financiële) voorzieningen om deze risico's te dekken.

Het college heeft inmiddels via een raadsmededeling (met als onderwerp: informatie risico's 3D's en beheersmaatregelen) invulling gegeven aan het verzoek.

5.2.3 Conclusie deelvraag 3.1: Monitor Sociaal Domein als basisvehicel voor informatievoorziening van de raad

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de informatievoorziening richting de raad duidelijk vastgelegd is en - zodra de ontwikkeling van de Monitor Sociaal Domein is afgerond - zou moeten kunnen voldoen aan de in het normenkader opgenomen minimale eisen.⁵⁰ Waar de informatievoorziening de raad onvoldoende inzichten geeft, probeert de raad daar op proactieve wijze verbetering in aan te brengen.

5.3 Inhoudelijke risico's grotendeels onderkend en afgedekt

5.3.1 Deelvraag 3.2 en bijbehorende norm

In het Verbindend kader sociaal domein zei het college al: *“De stelselherziening biedt kansen en veroorzaakt risico's. Het is van belang om deze risico's helder in beeld te hebben en te weten hoe er op deze risico's kan worden geanticipeerd.”* Naast financiële risico's, die we in paragraaf 5.4 zullen bespreken, zijn ook inhoudelijke risico's aan de orde. De belangrijkste daarvan staan centraal in deze paragraaf. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 3.2: *Wat zijn voor Deventer de belangrijkste inhoudelijke risico's met betrekking tot het realiseren van de doelstellingen voor de decentralisaties?* Aan deze deelvraag is de volgende norm gekoppeld. Norm 3.2.a stelt dat in de arrangementen met de uitvoerende partijen in alle domeinen concrete afspraken zijn gemaakt over wat er gebeurt en/of wat er qua bijsturing door de gemeente mogelijk is indien inhoudelijke doelen niet worden gehaald:

- wanneer in- en uitstroomdoelstellingen niet worden gehaald;
- wanneer doelgroepen onvoldoende worden bereikt;
- wanneer bestaande cliënten te veel nadeel ondervinden van de overgang;
- wanneer uitvoeringsorganisaties niet de gewenste kwaliteit leveren.

5.3.2 Inhoudelijke risico's: uiteenlopend van aard

Risico-inventarisatie

Het college werkt met een risico-informatiesysteem waarin bestuurlijke en financiële risico's zijn opgenomen. In dat kader is er in augustus 2014, vanuit bedrijfsvoeringsoogpunt, een risicoanalyse uitgevoerd op de drie decentralisaties. Tijdens deze analyse zijn risico's benoemd en zijn beheersmaatregelen geformuleerd. In twee vervolgbijeenkomsten zijn de beheersmaatregelen verder uitgewerkt en aangescherpt. Tot 1 januari 2015 komen de in het 'Implementatieplan 3D' genoemde vijf werkgroepen wekelijks bij elkaar om te werken aan de in de beheersmaatregelen genoemde acties en realisatie van de vastgestelde mijlpalen.⁵¹ Per

⁵⁰ Zie paragraaf 5.2.1 voor een overzicht van deze eisen.

⁵¹ Zie paragraaf 3.3.4 voor meer informatie over het Implementatieplan 3D.

geformuleerde maatregel wordt het eigenaarschap geregeld. De risico-inventarisatie 3D's bevat risico's (gebeurtenis en oorzaak), mogelijke gevolgen (financieel en/of politiek), de classificering van het risico (hoog, midden of laag) en beheersmaatregelen en het verwachte schaderisico. Grotendeels bevat de risico-inventarisatie financiële risico's, maar er zijn ook enkele bestuurlijke risico's in genoemd:

- een niet adequaat functionerende informatiehuishouding;
- incidenten die zich op de decentralisaties voordoen;
- schending privacy.

Hieronder komen deze risico's aan bod, samen met risico's die in de sessie met de afvaardiging van de raad en in de interviews zijn benoemd en risico's die wijzelf aanwezig achten.

Individuele stapelingen van effecten

Door de afvaardiging van de raad werd het risico van individuele stapelingen van effecten genoemd als een belangrijk inhoudelijk risico als gevolg van de decentralisaties. Het gaat dan om gezinnen of individuen die te maken hebben met meerdere 'kolommen' en regelingen en die daardoor relatief⁵² veel te maken krijgen met veel van de veranderingen die met de decentralisaties gepaard gaan. Bovendien betreft het hier inwoners die met diverse organisaties te maken hebben. In dat kader wordt dit de lakmoesproef van de decentralisaties: slaagt de gemeente erin om daadwerkelijk 'één regisseur' bij een cliënt te hebben en vanuit integraliteit deze inwoner te ondersteunen?

De transformatieopgave en samenhang tussen de decentralisaties

De vraag die hierboven gesteld wordt, heeft alles te maken met de transformatieopgave waar alle betrokken partijen voor staan. In zowel de interviews als in de sessie met de afvaardiging van de raad, kwam dit onderwerp naar voren als een van de grootste uitdagingen van de transitie. Er zal vertrouwen moeten worden gegeven aan de professionals, zodat van hun handelen het nieuwe gedachtegoed van het sociale domein steeds meer in de samenleving landt. Vervolgens zullen de kansen die daarmee gecreëerd worden, ook daadwerkelijk gepakt en gerealiseerd moeten worden. Indien aanbieders van Wmo-maatwerkvoorzieningen de verplichtingen uit de raamovereenkomst niet nakomen, staan de gemeente diverse mogelijkheden tot haar beschikking, zoals een plan van aanpak om niet-nakomingen in de toekomst te voorkomen en het eisen van schadevergoeding.

Als het gaat om de transformatieopgave is een belangrijke rol weggelegd voor de twintig gezinscoaches.⁵³ Zal dat straks gaan zoals de gemeente dat voor ogen heeft? Er worden immers hoge eisen gesteld aan de gezinscoaches: hooggekwalificeerd zijn, generalistisch kunnen opereren, signalen herkennen en ambulante hulp kunnen bieden. Daarnaast is de vindbaarheid van de gezinscoaches en de afstemming met andere partijen in het stelsel cruciaal. Die afstemming moet niet alleen binnen de 'kolom' plaatsvinden, maar idealiter juist ook tussen de kolommen. Ook dat - de samenhang tussen de verschillende domeinen - is een uitdaging waarvan het college telkens heeft gezegd dat dit een groeimodel is. De samenhang zal niet op dag één geïntegreerd zijn in het nieuwe stelsel en vraagt om een langere adem.

Paniek en onrust

Volgens een van de geïnterviewden is een van de grootste risico's het ontstaan van paniek en onrust onder zowel cliënten als zorgaanbieders. Het is waar dat er veel gevraagd wordt van een ieder die bij de decentralisaties betrokken is en dat tijdsdruk daar ook een rol in speelt. Tegelijkertijd moet de gemeente zich niet 'gek' laten maken, zo gaf de geïnterviewde aan. Het spreekwoord 'Angst is een slechte raadgever' is in dat kader wel op zijn plek.

Onvoldoende capaciteit van personeel en discontinuïteit van zorg

Een van de inhoudelijke zorgpunten is gelegen in de vraag of er voldoende mankracht is om continuïteit van zorg te waarborgen en om de beoogde doelstellingen te halen. Hoewel de

⁵² In vergelijking tot andere gezinnen.

⁵³ Hetgeen hier voor de gezinscoaches is genoemd, geldt ook voor de leden van de sociale teams.

decentralisaties al langere tijd bekend zijn, zullen veel zorgaanbieders dezelfde kwaliteit moeten leveren voor een lager budget dan voorheen.⁵⁴ Daarvoor nemen de aanbieders soms ingrijpende maatregelen.⁵⁵ Op het moment zorgaanbieders echt omvallen, mag het uiteraard niet zo zijn dat zorgaanspraken daardoor niet meer geleverd kunnen worden.

Een andere zorg betreft de sociale teams. Zij krijgen een veelheid aan taken op hun bordje en moeten dat wel waar kunnen maken. Ook bij DWT bestaat het risico op capaciteitstekort in het geval zich meer cliënten melden dan momenteel verwacht wordt. Binnen het overeengekomen contract zullen dan keuzes gemaakt moeten worden, waar cliënten gevolgen van kunnen ondervinden. De bestuurlijke keuze ligt dan bij de raad.

Speelveld en samenwerking in de regio

Deventer kiest er bewust voor om per domein te bekijken wat het meest gunstige samenwerkingsverband is waar de gemeente in kan participeren. Hoewel dit veel voordelen op kan leveren, kan een veelheid aan samenwerkingsverbanden met steeds een andere groep gemeenten waarmee wordt samengewerkt ook energie kosten. Daarnaast werd in de raadsessie aangegeven dat regionale samenwerking het houden van overzicht over de decentralisaties gemakkelijk bemoeilijkt.

Informatiehuishouding, dossieroverdracht en privacy

Voor het functioneren van de professionals in de wijk, de zorgaanbieders en andere betrokken partijen, de samenhang tussen de drie transitieën en de koppeling met de interne gemeentelijke informatievoorziening, is een adequaat informatiesysteem cruciaal. Daaraan zijn diverse keuzes gebonden, zoals keuzes in de koppeling/herkenning van gegevens, inzage in/eigenaarschap van de gegevens door burgers, bruikbaarheid/toegankelijkheid in de praktijk voor de werkers. Op het moment van schrijven van deze rapportage wordt door de gemeente hard gewerkt om een dergelijk systeem op orde te krijgen. Uit de risico-inventarisatie 3D's blijkt dat de projectleiders 3D's wekelijks een overleg hebben met leverancier Topicus om een vinger aan de pols te houden.

In het kader van informatievoorziening is ook dossieroverdracht een thema. Zo zijn voor de jeugdzorg-dossiers van cliënten op dit moment verspreid over BJZO, zorgaanbieders en het Centrum voor Indicatiestelling Zorg. Op landelijk en regionaal niveau worden de voorbereidingen getroffen voor deze gegevensoverdracht.

Bij beide onderwerpen, zowel bij het informatiesysteem als bij de dossieroverdracht, speelt het privacyvraagstuk. Gegevens van cliënten mogen niet door onbevoegden worden ingezien en al helemaal niet 'op straat' belanden. Het is dan ook goed verklaarbaar dat in een op 29 oktober 2014 aangenomen motie van GroenLinks, SP en Deventer Sociaal de raad het college heeft opgedragen voor 1 december 2014 met een raadsmededeling inzicht te geven in de wijze waarop de privacy is geregeld in de uitvoering van de drie transitieën, waarbij ook wordt ingegaan op:

- Wettelijke verplichtingen en convenanten;
- Protocollen voor de medewerkers, sociale teamleden en de uitvoerende partners;
- Beveiligingsrisico's van de IT infrastructuur in relatie tot privacy.

In de risico-inventarisatie 3D's is als beheersmaatregel genoemd dat de gemeente is aangesloten bij IBD (Informatie Beveiligingsdienst) en dat er een PIA (Privacy Impact Assessment) uitgevoerd zal worden.

Incidenten die zich binnen de decentralisaties voordoen

⁵⁴ Zo blijkt uit onderzoek dat ruim de helft van de instellingen in de jeugd- en gehandicaptenzorg verwacht om komend jaar tussen de 10 en 30 procent budget te moeten inleveren. Zie Volkskrant d.d. 10 november 2014, www.volkskrant.nl/binnenland/jeugdzorg-verwacht-grote-terugloop-van-budgetten~a3786564.

⁵⁵ Zo was in de zomer van 2014 thuiszorgorganisatie Carinova landelijk in het nieuws wegens het besluit om duizend thuiszorgmedewerkers, te weten de huishoudelijk verzorgers 1 en 2, te gaan ontslaan.

In de risico-inventarisatie 3D's is benoemd dat hoe goed de structuren ook georganiseerd worden, het risico aanwezig blijft dat een onveilige situatie in Deventer niet tijdig wordt gesignaleerd. Als beheersmaatregel is genoemd dat op 1 december een protocol gereed zal zijn alsmede een incidententeam.

Doelgroepenbereik

Een risico dat niet in de risico-inventarisatie 3D's is opgenomen, betreft het risico dat niet iedereen wordt bereikt vanaf 1 januari. Oftewel, dat mensen tussen wal en schip vallen. Opvallend genoeg gaat het hier wel om een doelstelling die geregeld terugkomt in de beleidsdocumenten.

5.3.3 Conclusie deelvraag 3.2: voor meeste, maar nog niet alle inhoudelijke risico's zijn adequate beheersmaatregelen benoemd

Met de overdracht van verantwoordelijkheden in het sociale domein naar gemeenten gaan diverse inhoudelijke risico's gepaard. De transformatieopgave en samenhang tussen de decentralisaties zijn daarbij belangrijke risico's. Andere inhoudelijke risico's zijn individuele stapelingen van effecten, paniek en onrust, onvoldoende capaciteit van personeel en discontinuïteit van zorg. Daarnaast zijn ook de informatiehuishouding, dossieroverdracht en privacy aspecten waar alertheid geboden is. De laatste risico's die hierboven aan de orde zijn gekomen, betreffen incidenten en onvoldoende doelgroepenbereik.

Veel van de inhoudelijke risico's worden in de diverse risico-paragrafen door de gemeente onderkend. Ook is een belangrijk deel afgedekt met concrete maatregelen om deze risico's beheersbaar te maken. Toch geldt dat nog niet voor alle onderscheiden risico's. Met name hebben wij nog geen expliciete beheersmaatregelen gevonden bij de volgende geïnventariseerde risico's:

- Het failliet gaan of niet (volledig en/of tijdig) kunnen leveren van gecontracteerde zorgaanbieders (onvoldoende capaciteit van personeel en discontinuïteit van zorg);
- Paniek en onrust in het veld;
- Het niet slagen van de transformatieopgave en het realiseren van de gewenste integratie;
- Complexiteit van het speelveld door de veelvoud aan wisselende samenwerkingsverbanden;
- Onvoldoende doelgroepenbereik.

Doordat voor deze risico's geen expliciete beheersmaatregelen zijn genoemd, wordt daarmee ook een risico in het leven geroepen, namelijk onnodig hogere kostenposten en mogelijk tijdelijke discontinuïteit van zorg. Het niet bereiken van de kwetsbare inwoners die ondersteuning nodig hebben, kan zich mogelijk uiten in incidenten.

5.4 Financiële risico's onderkend en van beheersmaatregelen voorzien

5.4.1 Deelvraag 3.3 en bijbehorende normen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 3.3: *Wat zijn voor Deventer de belangrijkste financiële risico's met betrekking tot de decentralisaties?* Aan deze deelvraag zijn twee normen gekoppeld:

- Norm 3.3.a stelt dat er in de arrangementen met de uitvoerende partijen in alle domeinen zijn concrete afspraken gemaakt over wat er gebeurt en/of qua bijsturing door de gemeente mogelijk is indien financiële doelen niet worden gehaald en/of budgetten dreigen te worden overschreden:
 - i. wanneer de vraag (i.c. de rechthebbende doelgroepen die een beroep doen op de voorzieningen) groter is dan voorzien (programmakosten);
 - ii. wanneer budgetten vanuit het Rijk worden aangepast (bijv. op basis van het objectieve verdeelmodel Wmo-budgetten);
 - iii. wanneer uitvoeringskosten (apparaatskosten) hoger uitvallen dan begroot.

- Norm 3.3.b stelt dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop (met of zonder aparte toestemming van de raad) en mate waarin budgetten bestemd voor de ene sector mogen worden ingezet bij de andere sectoren (zie ook norm 3.5 voor de invulling).

5.4.2 Overzicht budgetten vanuit het Rijk blijkt telkens niet kloppend te zijn

In het algemeen geldt voor voorbereiding op de decentralisaties dat gedurende het hele jaar van 2014 de budgetten die voor de drie domeinen naar gemeenten over komen, telkens wijzigen. Enkele voorbeelden van wijzigingen:

- In de cijfers van Prinsjesdag bleek er meer budget beschikbaar te zijn voor re-integratie als gevolg van de 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.
- Het budget dat Deventer zal ontvangen voor Beschermd Wonen schommelt telkens.
- Begin november 2014 werd bekend dat de bekostiging van zo'n 15.000 tot 20.000 jongeren die in een ziekenhuis of in instellingen worden behandeld voor onder meer ADHD, niet in de overdracht van de budgetten voor de jeugdhulp is meegenomen.

Grofweg zijn voor Deventer de volgende budgetten beschikbaar:

- Decentralisatie Jeugdhulp: € 25 miljoen;
- Decentralisatie Wmo: € 11 miljoen;
- Decentralisatie Participatiewet: € 25 miljoen.

5.4.3 Financiële risico's voor overgrote deel onderkend

Met de overdracht van deze budgetten, krijgen de gemeenten ook te maken met financiële risico's. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste. Vooraf willen we - net als bij de inhoudelijke risico's - de financiële risico's benoemen die opgenomen zijn in de risico-inventarisatie, de raadsessie en de interviews zijn benoemd:

- toename zorgvraag en ontoereikende budgetten;
- contraproductieve prikkels in de toegang tot de tweedelijnszorg.
- nadelige effecten verdeelmodel jeugdzorg;
- ontoereikend budget beschermd wonen;
- afnemende Wsw-budgetten;
- dalende participatiebudget;
- ontoereikende budgetbewaking en contractmanagement;

Hieronder komen deze risico's nader aan bod.

Hieronder komen deze risico's aan bod, samen met risico's die in de sessie met de afvaardiging van de raad en in de interviews zijn benoemd en risico's die wijzelf aanwezig achten.

Verordeningen Jeugdhulp en Wmo zijn open-einde-regelingen

In de verordeningen Jeugdhulp en Wmo zijn - terecht - geen financiële of budgettaire grenzen aan de omvang van de te verstrekken (maatwerk)voorzieningen gesteld. Daarmee is er in feite sprake van *“een open eind financiering gebaseerd op toegekende maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen”*.⁵⁶ De gemeente heeft echter wel te maken met budgettaire grenzen. Er is dus duidelijk sprake van een spanningsveld. Daar komt bij dat in het eerste jaar overgangsrecht geldt, waardoor cliënten met een indicatie op 31 december 2014 recht hebben op zorg volgens de huidige voorwaarden. Bij de jeugdhulp is hier naar verwachting 45% van het totale budget mee gemoeid.⁵⁷

Overeenkomsten met aanbieders van jeugdzorg hebben niet tot de bestudeerde documenten behoord. Dit geldt wel voor raamovereenkomst maatwerkvoorzieningen Wmo. Daarin is bepaald dat gemeenten voornemens zijn om gedurende de looptijd van de overeenkomst de mogelijkheid tot resultaatbekostiging in te voeren. Daarmee kan met de aanbieders een

⁵⁶ Citaat uit het advies van de Wmo-adviesraad van 13 oktober 2014 over de verordening Wmo 2015.

⁵⁷ Bron: Regionaal Transitie Arrangement jeugdzorg regio IJsselland.

totaalbudget worden afgesproken, waarbinnen de gewenste resultaten behaald dienen te worden.

Overigens is in meerdere interviews naar voren gekomen dat men bij de Wmo geen boeggolf verwacht. Dit stelt men op basis van twee pilots, namelijk de pilot Keukentafelgesprekken en de pilot Buurtcoaches. Beide pilots beogen een kanteling in denken en doen. Dit bleek ook echt aan te slaan. Deventer inwoners gingen minder vaak een beroep doen op voorzieningen en gingen eerst in de eigen omgeving kijken. Naast de uitkomsten van deze pilots, blijkt dat ook dat sinds in Deventer sinds een aantal jaar een afname van voorzieningengebruik te zien.⁵⁸

Regievoering bij de toegang tot de jeugdhulp en Wmo-maatwerkvoorzieningen

Een belangrijke taak op het gebied van kostenbeheersing is weggelegd bij de gezinscoaches, het BEA en bij de sociale teams. Zij zijn, naast artsen, budget- en beslissingsbevoegd als het gaat om tweedelijnszorg. Het cluster Jeugd van de Wmo-adviesraad uitte hierover grote zorgen in advies d.d. 2 september 2014 over het beleidsplan vWnW 4.0: *“In het nu voorgestane BEA is onafhankelijke vraagverheldering niet als uitgangspunt gedefinieerd. In dit beraad bepalen de aanbieders van met name 2e lijnszorg de toegang tot deze zorg. Dat bemoeilijkt niet alleen de gewenste substitutie van 2e naar 1e lijnszorg, maar maakt ook geen einde aan de perverse interne prikkel van zelfbediening (“wij van WC-eend, adviseren WC-eend”). Opmerkelijk is verder dat intensievere vormen van ambulante zorg niet onder dit BEA vallen. Gevoegd bij het feit dat deze aanbieders zich ook nadrukkelijk richting 1e lijn bewegen, bv. door experimenten zonder indicatie, middels fusies en overnames van 1e lijnsvoorzieningen, maakt dit aannemelijk dat de “keten” monopolistisch wordt ingericht. En dat is bepaald geen garantie voor onafhankelijke vraagverheldering en het faciliteren van de keuze vrijheid.”*

Daarnaast adviseert de Wmo-raad onder meer om:

- aan de hand van een aantal casusbeschrijvingen de processen helder te maken met name voor de mensen die een beroep (gaan) doen op de Jeugdzorgvoorzieningen;
- een overzicht te maken van de taken en bevoegdheden van de in het beleidsplan genoemde functies en voorzieningen;
- de regie over de jeugdzorg niet geheel in de handen van de zorgaanbieders te leggen.

De organisaties die gezinscoaches leveren worden door de gemeente niet gezien als zorgaanbieders van de tweedelijns en derdelijns jeugdzorg. Dit is ook het punt waar de raad op heeft gehamerd: en onafhankelijke toegangspoort tot de jeugdhulp. Daar zijn inmiddels echter wel drie kanttekeningen bij te plaatsen:

- Door de transitie gaan zorgaanbieders elkaar opzoeken en gaan zij samenwerken dan wel consortia vormen. De moederorganisaties die gezinscoaches leveren zijn mogelijk dus niet allemaal geheel belangeloos.
- De gezinscoaches zullen soms advies nodig hebben over het zorgtraject van een tweedelijns-zorgaanbieder.
- De gemeente is als financier van de zorg ook belanghebbende, al is het belang van een andere aard dan van de zorgaanbieders.

Uit de interviews bleek dat er bij gemeenten, aanbieders en andere betrokken organisaties geen eenduidig beeld bestaat over wat er verstaan wordt onder onafhankelijke zorgaanbieders. Op directieniveau is onomwonden toegegeven dat de onafhankelijkheid van degenen die beslissen over de toegang tot de dure tweedelijnszorg niet volledig gegarandeerd kan worden. De belangrijkste maatregel die is voorgenomen om dit risico beheersbaar te houden is de toelating tot de tweedelijnszorg nauwgezet te monitoren en direct maatregelen te nemen indien een gezinscoach of regisseur in één van de sociale wijkteams opvallend veel neigt de eigen moederorganisatie voor te trekken.

⁵⁸ Zowel de uitkomst van de pilots als de afname van voorzieningengebruik betreft informatie die afkomstig is uit de interviews.

Voor de aanwezige raadsleden tijdens de raadssessie die in het kader van dit onderzoek is gehouden, bleek het mogelijke 'risico van zelfbediening' zo niet ervaren te worden. De raadsleden verwachten voldoende zelfcorrigerend vermogen om dit risico te beheersen.

Nadelige effecten verdeelmodel jeugdzorg

Het geldt dat vanuit de AWBZ, Rijk en Provincie voor de jeugdzorg naar de gemeente komt, wordt per gemeente verdeeld volgens een verdeelmodel. Bij onjuiste verdeling kunnen de kosten aan jeugdzorg hoger zijn dan de gelden die Deventer krijgt. Een van de beheersmaatregelen die hiervoor is voorgesteld betreffen de vereveningsafspraken, waarover meer in paragraaf 5.4.4. Het college heeft al aangegeven dat de nadelige effecten in het verdeelmodel de gemeente zullen gaan opspelen en spreekt in dit verband over een fout in het verdeelmodel. Met de regio wordt overleg gevoerd hoe met deze fouten in het model kan worden omgegaan en in hoeverre een gezamenlijke actie richting het Rijk zinvol en haalbaar is.

Deventer als mogelijke Wmo-nadeelgemeente

Uit de Uitgangspuntennotitie inkoop Wmo 2015 blijkt dat het budget dat vanuit het Rijk aan Deventer beschikbaar wordt gesteld voor de uitvoering van de Wmo, vanaf 2016 wel eens nadelig kan uitvallen. Dit heeft te maken met dat de verdeling van de gelden vanaf 2016 zal plaatsvinden aan de hand van een objectief verdeelmodel. Er wordt in Deventer nadrukkelijk rekening gehouden met het feit dat de regio waar de gemeente zich in bevindt, in het objectieve model zal behoren tot de zogenaamde 'nadeelgemeenten'. Dit wordt veroorzaakt door een relatief⁵⁹ hoog zorgvolume, dat deels is gebaseerd op het bieden van bovenregionale en/of landelijke voorzieningen/expertisecentra. Het macrobudget en de verdeling hiervan voor 2016 en verder wordt in de loop van 2015 bekend.

Ontoereikend budget Beschermd wonen

Volgens de risico-inventarisatie 3D's is een van de risico's dat het budget Beschermd wonen wordt overschreden als gevolg van een verdeling op basis van foutieve en onvolledige gegevens. Als beheersmaatregel wordt een lobby bij het ministerie en de VNG voorgesteld om de juiste budgetten toegewezen te krijgen. Een andere beheersmaatregel die wordt voorgesteld is het 'claimen' van budgetten bij andere centrumgemeenten in Nederland.

Zeer krap budget participatie, Wsw en Wajong

Het totale participatiebudget daalt, terwijl de totale doelgroep is gestegen en op basis van de MEV 2015 ook in 2015 nog zal stijgen. Het aanbod zodoende is groter dan het beschikbare budget om volwaardige dienstverlening te kunnen blijven bieden. Naast dit risico bevat de 'Startnotitie ontwikkeling regionaal Werkbedrijf Stedenvierkant' - dit is een bijlage bij de Opdrachtformulering pilot werkbedrijf, d.d. 15 juli 2014 - nog een aantal risico's met betrekking tot de Participatiewet. Dit zijn ze in het kort:

- Het risico dat werkgevers in de regio Stedenvierkant de banen niet leveren. Tegelijk bieden het streven van 100.000 banen en een eventueel gedwongen quotum voor de regio ook geen zekerheid.
- In de bezuiniging die met de decentralisatie van de Participatiewet gepaard gaat, wordt er door het Rijk van uitgegaan dat deze regionaal wordt opgevangen, doordat er bijvoorbeeld goed wordt samengewerkt in de regio. Als de samenwerking niet lukt, is er zodoende een financiële risico voor de gemeenten.
- Een ander, beperkt, risico is dat niet alle betrokken partijen mee zullen doen.
- En als laatste risico kan gewezen worden op de complexiteit van de arbeidsmarktregio. Er zijn veel partijen betrokken en dat vraagt om een proces waarin iedereen zich kan vinden en zich betrokken voelt.

Naast een daling van het participatiebudget, is er ook sprake van afnemende Wsw-budgetten. In verband met efficiencykorting op de Wsw is een herstructureringsplan opgesteld. Hierin is een aantal maatregelen opgenomen dat moet bijdragen aan lagere Wsw-kosten. Er bestaat een

⁵⁹ In vergelijking met andere gemeenten.

risico dat de maatregelen onvoldoende worden gerealiseerd waardoor er eerder dan verwacht een tekort op de Wsw ontstaat. De gemeente zal dit tekort wel moeten dekken.

Ten slotte is er ook sprake van een daling van het budget voor de voormalige Wajong-doelgroep. Het Rijk gaat uit van 30 nieuwe instroom van voormalige Wajongers en stelt hier ook extra uitvoeringsbudget voor beschikbaar. Op basis van de afgelopen jaren verwacht de gemeente Deventer echter een instroom van 150. Dit kan tot knelpunten in de uitvoering (afhandeling aanvragen) en begeleiding/bemiddeling leiden. De verwachting is dat deze doelgroep juist een extra begeleidingsvraag kent.

Ontoereikende budgetbewaking

In de risico-inventarisatie 3D's is als risico genoemd dat budgetten worden overschreden als gevolg van onvoldoende toezicht op toekenningen, omdat de systemen onvoldoende financiële sturingsinformatie leveren.

5.4.4 Voor meeste financiële risico's zijn expliciete beheersmaatregelen genomen

Om de voornoemde financiële risico's in te dammen, zijn door de gemeente diverse beheersmaatregelen uitgewerkt. De belangrijkste daarvan beschrijven we in deze paragraaf.

Vorming risicoreserve

Bij de Voorjaarsnota 2014 is € 4,2 miljoen opgenomen als risicoreserve voor de decentralisaties Jeugdzorg en Wmo. Deze buffer wordt gevormd uit algemene middelen voor Jeugdzorg en Awbz/Wmo en is volgens de ambtelijke organisatie bewust niet (teveel) ingekaderd. Over deze risicoreserve is in de Voorjaarsnota het volgende opgenomen:

Het risico bij de decentralisaties AWBZ/Wmo en Jeugdzorg is dat er door de korting op de budgetten en de grote veranderingen die in een korte tijd doorgevoerd moeten worden onvoldoende middelen zijn om de nieuwe taken uit te kunnen voeren. Het wordt noodzakelijk geacht een buffer voor financiële tegenvallers aan te leggen in de vorm van een reserve, om uitgaven die het jaarlijks exploitatiebudget te boven gaan op te kunnen vangen.

Voor Jeugdzorg lijkt een buffer van 5% van het budgetbedrag van € 25 miljoen (€ de drie hoofdaanbieders binnen de Jeugdzorg de afspraak is gemaakt dat zij de bezuiniging zullen realiseren. Bij de AWBZ/Wmo gaan we uit van een noodzakelijke buffer van 10% over € 29 miljoen (€ 2,9 miljoen). De opgave daar is groter dan bij de Jeugdzorg en het is een complexer proces, vandaar een hoger risicopercentage van 10%.

Voorgesteld wordt om één buffer te vormen voor zowel Jeugdzorg als AWBZ/Wmo en hiervoor in 2015 € 4,2 miljoen eenmalig uit algemene middelen beschikbaar te stellen.

Bij de ambtelijke organisatie staat deze reserve bekend als een reserve voor de drie decentralisaties gezamenlijk. Uit de tekst van de Voorjaarsnota blijkt echter niet dat deze reserve ook bedoeld is voor tegenvallers bij de uitvoering van de Participatiewet. In de raadstafel van 5 november 2014 heeft wethouder Grijzen toegezegd dat het college een nadere toelichting zal geven over de onderbouwing van de buffer van € 4,2 mln. ten behoeve van de decentralisaties.

Het college kan de reserve niet inzetten voor het afdekken van eventuele zich manifesterende risico's zonder eerst de raad om toestemming te vragen. Najaar 2014 is al bekend dat de gemeente in 2015 een beroep moet gaan doen op deze reserve om de te verwachten overschrijdingen bij het beschermd wonen te kunnen opvangen.

Post onvoorzien

Op 1 oktober 2014 is de bijlage 'overzicht financieel kader nieuwe taken Wmo' vastgesteld door de raad. Daaruit blijkt dat voor het onderdeel Wmo en Beschermd Wonen een post onvoorzien

is opgenomen ter grootte van circa 2,2% van het Wmo-budget. In hoeverre dit bij de jeugdzorg en de Participatiewet ook een post onvoorzien is opgenomen in de begroting, is niet in de documenten terug te vinden. In de concept meerjarenbegroting bij het Businessplan Deventer Werktalent 2015-2020 is geen post onvoorzien opgenomen.

Regionale vereveningsafspraken specialistische jeugdzorg

Met de vaststelling van het Regionaal Transitiearrangement (RTA) regio IJsselland is gekozen om een tijdelijk regionaal vereveningsmodel uit te werken waarbij de insteek is om in de jaren 2015 en 2016 de financiële voor- en nadelen van de gezamenlijk ingekochte jeugdhulp gezamenlijk op te vangen. Naar aanleiding van de ervaringen van daadwerkelijke afname van jeugdhulpverlening in 2015 wordt er in 2016 een voorstel uitgewerkt voor 2017 en latere jaren, waarbij de financiering van jeugdhulpverlening meer gerelateerd zal worden aan de daadwerkelijke lokale afname van jeugdhulpverlening. Het tijdelijke model zorgt er in elk geval voor dat er bij de gemeenten in de regio IJsselland enige financiële rust ontstaat.

Bij de Wmo-aanbesteding en de samenwerking op het gebied van Participatiewet binnen het Stedenvierkant-samenwerkingsverband zijn geen afspraken gemaakt over financiële solidariteit. Volgens de geïnterviewden was dit geen wens van de gemeenten.

Afspraken met Sallcon en DWT budgetlimitering als belangrijke beheersmaatregel

In 2014 zijn de gemeente Deventer en Sallcon BV een contract met elkaar aangegaan voor DWT in oprichting. Daarin is opgenomen dat er voor de uitvoering van de afgesproken prestaties een bepaald budget beschikbaar is. Tevens is afgesproken dat Sallcon binnen 10 werkdagen na elk kwartaal onder meer de daadwerkelijke arbeidsinzet rapporteert en een toelichting op afwijkingen van de afgesproken arbeidsinzet. Ook bevat de overeenkomst de bepaling dat Sallcon binnen 1 maand na afloop van de overeenkomst aan de gemeente rapporteert over de daadwerkelijke arbeidsinzet gedurende de looptijd van deze overeenkomst en in hoeverre er sprake is van over- dan wel onderrealisatie op de afgesproken prestaties. Daarnaast is afgesproken dat, indien tijdens de looptijd van de overeenkomst blijkt dat met de afgesproken werkwijzen en middelen de afgesproken resultaten niet gerealiseerd gaan worden, beide partijen onverwijld met elkaar in overleg treden. Hierin zullen partijen vanuit een open houding gezamenlijk zoeken naar de noodzakelijke aanpassingen in werkwijzen en middelen om de geformuleerde resultaten te realiseren. Afspraken hieromtrent maken vanaf dat moment een integraal onderdeel uit van de overeenkomst.

Norm 3.3.b. betreft afspraken over de wijze waarop en de mate waarin gemeentelijke budgetten bestemd voor het ene sociale domein, ingezet mogen worden voor een ander sociaal domein. Hier wordt in paragraaf 5.6.2 nadrukkelijk bij stilgestaan.

5.4.5 Conclusie deelvraag 3.3: de belangrijkste financiële risico's zijn onderkend en van beheersmaatregelen voorzien

De gemeente heeft in de verschillende risicoparagrafen en risicoanalyses de belangrijkste financiële risico's die met de decentralisatie gepaard gaan onderkend. Er is daarbij een verscheidenheid van beheersmaatregelen voorgesteld. De belangrijkste daarvan is de vorming van een risicoreserve. Daarnaast is bij de Wmo een post onvoorzien opgenomen en zijn er regionale vereveningsafspraken gemaakt ten aanzien van specialistische jeugdzorg. Tevens zijn er door de gemeente met Sallcon BV en met DWT budgetlimieten afgesproken. De vraag of deze beheersmaatregelen tezamen ook toereikend zijn om de gemeente voor een financiële strop te behoeden, kan in het kader van dit onderzoek niet worden beantwoord.

5.5 Risico's nog niet structureel in beeld bij de raad

5.5.1 Deelvraag 3.4 en bijbehorende normen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 3.4: *Zijn of komen de voornoemde risico's voldoende in beeld bij de raad?* Aan deze deelvraag zijn vier normen gekoppeld:

- Norm 3.4.a stelt dat het college van B&W de raad inzicht heeft geboden in de aan de decentralisatie en de transformatie verbonden *inhoudelijke* risico's zoals benoemd onder norm 3.2.
- Norm 3.4.b stelt dat het college van B&W de raad inzicht heeft geboden in de aan de decentralisatie en de transformatie verbonden *financiële* risico's zoals benoemd onder norm 3.3.
- Norm 3.4.c stelt dat de raad met het college van B&W afspraken heeft gemaakt over de wijze waarop deze risico's gemonitord worden.
- Norm 3.4.d stelt dat het college van B&W de raad inzicht heeft geboden in de mogelijkheden om de risico's te beperken dan wel weg te nemen (beheersmaatregelen).

5.5.2 Op verzoek van de raad binnenkort inzicht, maar nog geen afspraken voor 2015 en verder

In de meest recente beleidsnota's op de drie decentralisatie domeinen zijn standaard risicoparagrafen opgenomen met daarbij in de meeste gevallen ook voorgestelde beheersmaatregelen. Met het vaststellen van deze nota's heeft de raad ook impliciet ingestemd met de voorgestelde beheersmaatregelen op de afzonderlijke domeinen.

Zoals eerder benoemd⁶⁰ heeft wethouder Hartogh Heys in de raadsvergadering van 15 oktober 2014 toegezegd de raad in 2015 via raadsmededelingen regelmatig op de hoogte te brengen over het inzicht en de stand van zaken met betrekking tot de risico's in de jeugdhulp. Desondanks hebben de VVD, ChristenUnie en Deventer Sociaal eind oktober 2014 in een motie het college verzocht de raad voor 1 december 2014 te informeren over risico's, preventieve maatregelen en voorzieningen (met betrekking tot de Wmo en het jeugdbeleid).⁶¹ In de raadsmededeling van 7 november 2014⁶² heeft het college gehoor gegeven aan deze motie. Het college heeft een beknopte toelichting gegeven op het risico-informatiesysteem en het implementatieplan 3D. Voorts heeft het college een aantal mogelijke risico's genoemd alsmede de getroffen beheersmaatregelen. Daarmee geeft het college nog geen inzicht in *alle* risico's die in uit de risico-inventarisatie voor de decentralisaties zijn benoemd.

Voor zover bekend zijn tussen raad en college van B&W nog geen structurele afspraken gemaakt over de wijze waarop de risico's gemonitord worden en of en hoe de raad daarover geïnformeerd wordt. Dit houdt in dat bij gebrek aan specifieke afspraken vooral teruggevallen moet worden op de P&C-cyclus en de risicoparagraaf in de begrotingen en jaarrekeningen. Het inzicht in de financiële risico's is in de P&C-cyclus echter beter geborgd dan het inzicht in de inhoudelijke risico's.

5.5.3 Conclusie deelvraag 3.4: communicatie over risico's 3D's nog niet expliciet geregeld

Uit voornoemde motie van oktober 2014 komt het beeld naar voren dat de raad onvoldoende inzicht ervaart in de risico's die met de decentralisaties gepaard gaan. Het college informeert de raad hier ook niet actief over, anders dan nu op verzoek. Informatieafspraken tussen het college en de raad over risico's bij de decentralisaties en afspraken over monitoring van de risico's zijn momenteel (nog) niet gemaakt. Bij gebrek aan deze afspraken, kan de raad terugvallen op de P&C-cyclus, waarbij het risico bestaat dat daarin meer aandacht is voor de financiële risico's dan voor de inhoudelijke risico's. Beheersmaatregelen zijn veelal wel in de beleidsdocumenten benoemd, maar zijn in de bestudeerde documenten niet als zodanig duidelijk gepositioneerd.

5.6 Mogelijkheden voor de raad om te sturen op risicobeperking

5.6.1 Deelvraag 3.5 en bijbehorende normen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 3.5: *Hoe kan de Raad (ook na 1 januari 2015) sturen op het wegnemen dan wel beperken van inhoudelijke en financiële*

⁶⁰ In paragraaf 4.6.2.

⁶¹ Zie paragraaf 5.2.2.

⁶² Het onderwerp van deze raadsmededeling is 'Informatie risico's 3D's en beheersmaatregelen'.

risico's? Aan deze deelvraag is de volgende norm gekoppeld: norm 3.5.a stelt dat er concrete afspraken zijn gemaakt over de manieren en momenten waarop de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om bij te sturen met het oog op beperking van de inhoudelijke en financiële risico's, waaronder in ieder geval de volgende afspraken:

- De gemeente heeft een voorbehoud in de afspraken met de samenwerkingsverbanden bedongen om zelfstandig het op de inwoners van Deventer toepasselijke beleid te kunnen aanpassen.
- De raad wordt om toestemming gevraagd als budgetten uit het ene sociale domein worden ingezet voor het dekken van tekorten in één van de andere sociale domeinen.

5.6.2 Ruimte voor de raad om op te treden bij zich manifesterende risico's is op korte termijn kleiner dan op de langere termijn

De mate waarin voorbehouden zijn gemaakt in samenwerkingsverbanden is beschreven in paragraaf 4.2.3.. De gemeente zit in veel van de aangegane verbintenissen met derden minimaal twee jaar vast aan de gemaakte afspraken. In deze afspraken is het overgrote deel van het voor de decentralisaties beschikbare budget voor de komende twee jaar vastgelegd. Daarna is er nadrukkelijk ruimte geclaimd om de verbintenissen te heronderhandelen. De mogelijkheden van de raad om risico's te beperken zijn daardoor op de korte termijn kleiner dan op de termijn van twee jaar of langer.

Schuiven tussen de programma's zonder autorisatie van de raad is voor in ieder geval voor de komende periode niet mogelijk, omdat de drie decentralisaties verdeeld zijn over drie programma's. Wel zullen eventuele budgetverschuivingen zoveel als mogelijk binnen de decentralisatiebudgetten plaatsvinden.

In de begroting 2015 is weliswaar het programma '7/8/9 3 decentralisaties' opgenomen. Uit navraag hiernaar blijkt dat hiermee niet bedoeld is een nieuw programma in de begroting op te nemen, maar dat dit bedoeld is om de samenhang in de programma's uit te drukken.

In de raadsmededeling van 7 november 2014 inzake 'informatie risico's 3D's en beheersmaatregelen' heeft het college de volgende passage opgenomen: *"Ingeval de beheersmaatregelen niet of onvoldoende het gewenste effect hebben, wordt eerst gekeken naar het treffen van aanvullende beheersmaatregelen binnen de decentralisaties. Als er een beroep moet worden gedaan op het weerstandsvermogen dan ontvangt de raad hiervoor een concreet voorstel. Daarbij heeft het college u tijdens de raadsbehandeling van 29 oktober ook toegezegd dat bijzonderheden of forse afwijkingen direct met de raad gedeeld zullen worden."* De raad beslist daardoor zelf wanneer de ingestelde risico reserve Sociaal Domein kan worden aangewend.

5.6.3 Conclusie deelvraag 3.5: mogelijkheden voor de raad om bij de manifestatie van eventuele risico's bij te sturen zijn beperkt

Aangezien het overgrote deel van de budgetten is vastgelegd in meerjarige afspraken met derden, zijn er maar beperkte mogelijkheden om middelen alternatief aan te wenden. Daar waar toch geschoven dient te worden met budgetten tussen programma's, als de nood echt aan de man is, of als een beroep moet worden gedaan op de ingestelde risicoreserve, is de raad echter expliciet aan zet.

Bijlagen

Bijlage A: Normenkader

Bijlage B: Overzicht van geraadpleegde documenten

Bijlage C: Lijst van gesproken raadsleden en geïnterviewde personen

Bijlage D: Overzicht van doelstellingen decentralisaties

Bijlage E: Afkortingen

Bijlage F: Bestuurlijke reactie college van B&W (volgt nog)

Onderzoeksvragen (en deelvragen)	Normen
<i>1. Welke doelstellingen zijn geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en is uitgewerkt hoe deze gerealiseerd gaan worden?</i>	
1.1 Zijn er doelstellingen geformuleerd voor de drie decentralisaties en de transformatie en zo ja, welke doelstellingen zijn dat?	a. Er zijn beleidsnota's en verordeningen waarin doelstellingen genoemd staan. b. De doelstellingen zijn voldoende SMART geformuleerd op minimaal de volgende onderdelen: i. t.a.v. de Jeugdzorg zijn minimaal doelen benoemd over: • wie vallen onder de doelgroepen waarop het jeugdzorgbeleid zich richt; • welke inspanningen de gemeente wenst te leveren om 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. ii. t.a.v. de Participatiewet zijn minimaal doelen benoemd over: • 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 gedeeltelijk gehandicapten; • de omgang met verschillen die ontstaan voor individuele klanten door de overgang van Wajong en WWB naar de Participatiewet. iii. t.a.v. de Wmo zijn minimaal doelen benoemd over: • 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. iv. t.a.v. de samenhang tussen de domeinen zijn minimaal doelen benoemd over: • 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.
1.2 Is concreet uitgewerkt hoe de doelstellingen gerealiseerd worden?	a. Er zijn beleidsnota's, plannen, verordeningen, GR-en, DVO's en subsidiebeschikkingen vastgesteld waaruit blijkt hoe de gemeente de uitvoering van de gedecentraliseerde taken wenst te organiseren en de doelen gehaald gaan worden: i. t.a.v. de jeugdhulp is minimaal aangegeven wat de rol is van:

Onderzoeksvragen (en deelvragen)	Normen
	• Het Centrum voor Jeugd en Gezin • Schoolmaatschappelijk werk • AMHK • Sociale wijkteams • Gemeente • Jeugdzorgregio • GGD IJsselland • Veiligheidsregio IJsselland (indien van toepassing) ii. t.a.v. de Participatiewet is minimaal aangegeven wat de rol is van: • de sociale dienst • de gemeente • de sociale werkvoorziening • arbeidsmarktregio Stedendriehoek iii. t.a.v. de Wmo is minimaal aangegeven wat de rol is van: • sociaal maatschappelijk werk • sociale wijkteams • sociale dienst • wmo-regio • zorgloket/wijkwinkels iv. t.a.v. de samenhang is minimaal uitgewerkt hoe de volgende rollen worden ingevuld: • de eerstelijnsorganisaties • de tweedelijnsorganisaties • de sociale wijkteams • de gemeente b. Uit de verschillende beleidsstukken valt af te leiden hoe realistisch het is dat de gestelde doelen gehaald gaan worden. Er is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de rekentools die o.a. de VNG en het CPB ter beschikking hebben gesteld.
2. Hoe is de betrokkenheid van de raad bij de formulering en monitoring van de doelstellingen?	
2.1 Op welke manier is de raad zelf in positie bij het formuleren van doelstellingen voor de transformatie?	a. Het college van B&W heeft de raad voldoende mogelijkheid gegeven om input te leveren voor de doelstellingen en de wijze waarop ze gerealiseerd dienen te worden. Dit houdt minimaal in dat de raad heeft mee kunnen praten en mee kunnen beslissen over de doelstellingen en uitwerkingen daarvan zoals beschreven onder normen 1.1 en 1.2 uit dit normenkader. b. In de wijze waarop de gemeente de uitvoering wenst te organiseren is voldoende rekening gehouden met de mogelijkheden om de raad te laten bijsturen. Dit is onder andere gebeurd door in de regionale samenwerkingsverbanden en relaties met andere uitvoeringsorganisaties de gemeente het recht heeft voorbehouden om zelfstandig afwijkend (uitvoerings)beleid en/of verordeningen op de drie domeinen vast te stellen.
2.2 Op welke manier en met welke indicatoren zou de realisatie van de gestelde doelstellingen gemonitord kunnen worden?	a. Er zijn duidelijke afspraken over wat er gemonitord gaat worden en hoe. Deze afspraken dekken de belangrijkste items waarop de raad geïnformeerd wenst te worden en wenst te sturen. Er zijn minimaal SMART indicatoren benoemd op de beleidsdoelen zoals weergegeven onder norm 1.1. i.c.: i. T.a.v. de jeugdhulp zijn minimaal indicatoren benoemd m.b.t.: • Omvang, samenstelling en ontwikkelingen daarin van de in het jeugdbeleid onderscheiden doelgroepen;

Onderzoeksvragen (en deelvragen)	Normen
	• Inspanningen gemeente in relatie tot effect op omvang, samenstelling en ontwikkelingen in de doelgroepen; • Doelgroep bereik: wie heeft er recht op versus wie maakt er gebruik van; • (nadelige) effecten van de transitie op bestaande cliënten (tijdelijk).
	ii. T.a.v. de Participatiewet zijn minimaal indicatoren benoemd m.b.t.: • Omvang, samenstelling en ontwikkelingen daarin van de in het participatiebeleid onderscheiden doelgroepen (bijv. instroom/plaatsingen/uitstroom naar categorie van beleid); • Inspanningen gemeente in relatie tot effect op omvang, samenstelling en ontwikkelingen in de doelgroepen (bijv. gemidd. kosten per geslaagd traject); • Doelgroep bereik: wie heeft recht op versus wie maakt gebruik van • (nadelige) effecten van de transitie op bestaande cliënten (tijdelijk).
	iii. T.a.v. de Wmo zijn minimaal indicatoren benoemd m.b.t.: • Omvang, samenstelling en ontwikkelingen daarin van de in het Wmo/zorgbeleid onderscheiden kwetsbare doelgroepen • Inspanningen gemeente in relatie tot effect op omvang, samenstelling en ontwikkelingen in de doelgroepen (bijv. gemidd. kosten per geslaagd traject); • Doelgroep bereik: wie heeft recht op versus wie maakt gebruik van • (nadelige) effecten van de transitie op bestaande cliëntenbestand (tijdelijk).
	iv. T.a.v. de samenhang tussen de domeinen zijn minimaal indicatoren benoemd over: • Omvang, samenstelling en ontwikkelingen in overlap van doelgroepleden tussen de drie domeinen (bijv. conform CPB-opzet) • Omvang samenstelling en ontwikkelingen op gezinsniveau (i.c. aantallen multiprobleemgezinnen en aantallen gezinnen die vanuit de één-plan-gedachte worden geholpen).
2.3 Is uitgewerkt hoe de raad zicht kan houden op de realisatie van deze doelstellingen?	a. De betrokkenheid van de raad bij de doelrealisatie van de decentralisaties en de transformatie in het sociale domein is vastgelegd en georganiseerd. b. Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college van B&W over de inhoud en frequentie van de informatievoorziening in relatie tot de doelrealisering van de decentralisaties.
2.4 Hoe kan een actieve betrokkenheid van de raad gerealiseerd worden bij de monitoring van realisatie van doelstellingen?	a. De raad is expliciet betrokken geweest bij het bepalen van de monitoringbehoefte en de te monitoren prestatie-indicatoren (i.c. bij de vaststelling van de indicatoren onder norm 2.2 en de rapportagewijze onder norm 2.3).
2.5 Is het proces zodanig ingericht dat tijdige bijsturing door de raad na 1 januari 2015 mogelijk is?	a. Er zijn concrete afspraken gemaakt over de manieren en momenten waarop de gemeenteraad in de gelegenheid is om bij te sturen met het oog op beperking van de inhoudelijke en financiële risico's.

Onderzoeksvragen (en deelvragen)	Normen
3.1 Is voor de raad duidelijk vastgelegd op welke momenten en in welke vorm de raad wordt geïnformeerd over de decentralisatieopgaven?	a. Er zijn concrete afspraken gemaakt over de informatievoorziening van het college van B&W aan de raad in relatie tot de decentralisaties: • De raad wordt minimaal één maal per jaar apart geïnformeerd over de doelstelling realisatie in het sociaal domein, buiten de standaard begrotingscyclusrapportages om. • In de transitieperiode (2015-2017) is dat minimaal twee maal per jaar. • Er wordt in samenhang over de drie decentralisaties gerapporteerd, bij voorkeur in één rapportage/evaluatie of analyse.
3.2 Wat zijn voor Deventer de belangrijkste inhoudelijke risico's met betrekking tot het realiseren van de doelstellingen voor de decentralisaties?	a. In de arrangementen met de uitvoerende partijen in alle domeinen zijn concrete afspraken gemaakt over wat er gebeurt en/of qua bijsturing door de gemeente mogelijk is indien inhoudelijke doelen niet worden gehaald: i. wanneer in- en uitstroomdoelstellingen niet worden gehaald; ii. wanneer doelgroepen onvoldoende worden bereikt; iii. wanneer bestaande cliënten te veel nadeel ondervinden van de overgang; iv. wanneer uitvoeringsorganisaties niet de gewenste kwaliteit leveren.
3.3 Wat zijn voor Deventer de belangrijkste financiële risico's met betrekking tot de decentralisaties?	a. In de arrangementen met de uitvoerende partijen in alle domeinen zijn concrete afspraken gemaakt over wat er gebeurt en/of qua bijsturing door de gemeente mogelijk is indien financiële doelen niet worden gehaald en/of budgetten dreigen te worden overschreden: i. wanneer de vraag (i.c. de rechthebbende doelgroepen die een beroep doen op de voorzieningen) groter is dan voorzien (programmamakosten); ii. wanneer budgetten vanuit het Rijk worden aangepast (bijv. op basis van het objectieve verdeelmodel WMO-budgetten); iii. wanneer uitvoeringskosten (apparaatskosten) hoger uitvallen dan begroot. b. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop (met of zonder aparte toestemming van de raad) en mate waarin budgetten bestemd voor de ene sector mogen worden ingezet bij de andere sectoren (zie ook norm 3.5 voor de invulling).
3.4 Zijn of komen deze risico's voldoende in beeld bij de raad?	a. Het college van B&W heeft de raad inzicht geboden in de aan de decentralisatie en de transformatie verbonden inhoudelijke risico's zoals benoemd onder norm 3.2. b. Het college van B&W heeft de raad inzicht geboden in de aan de decentralisatie en de transformatie verbonden financiële risico's zoals benoemd onder norm 3.3. c. De raad heeft met het college van B&W afspraken gemaakt over de wijze waarop deze risico's gemonitord worden. d. Het college van B&W heeft de raad inzicht geboden in de mogelijkheden om de risico's te beperken dan wel weg te nemen

Onderzoeksvragen (en deelvragen)	Normen
	(beheersmaatregelen).
3.5 Hoe kan de Raad (ook na 1 januari 2015) sturen op het wegnemen dan wel beperken van inhoudelijke en financiële risico's?	a. Er zijn concrete afspraken gemaakt over de manieren en momenten waarop de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om bij te sturen met het oog op beperking van de inhoudelijke en financiële risico's, waaronder in ieder geval de volgende afspraken: • De gemeente heeft een voorbehoud in de afspraken met de samenwerkingsverbanden bedongen om zelfstandig het op de inwoners van Deventer toepasselijke beleid te kunnen aanpassen. • De raad wordt om toestemming gevraagd als budgetten uit het ene sociale domein worden ingezet voor het dekken van tekorten in één van de andere sociale domeinen.

Tabel 6.1: Normenkader

Bijlage B Overzicht van geraadpleegde documenten

Onderstaand een overzicht van de in het kader van dit onderzoek geraadpleegde documenten. Allereerst benoemen we de algemeen relevante documenten, gevolgd door de documenten op het terrein van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo.

Documenten voor de 3D's gezamenlijk

- Begroting 2015 gemeente Deventer
- Bestuursakkoord 2014-2018
- Concept Monitor Sociaal Domein
- Implementatieplan 3D-fase 1
- Motie Altuntas en Goejer, Sociale ombudsman, 29 oktober 2014
- Overkoepelende raadsmededeling sociaal domein
- Presentatie 3D's, 9 april 2014
- Raadsbeleidsplan Beleidsplan Samen sterk in mensenwerk 2.0 uitvoeringsprogramma en monitor, 27 augustus 2014
- Raadsbesluit Voorjaarsnota 2014, 25 juni 2014
- Raadsmededeling Decentralisaties sociaal domein, 25 oktober 2013
- Raadsmededeling Decentralisaties sociaal domein, bijlage 1: Hoofdlijnen decentralisaties sociaal domein en de onderlinge samenhang
- Raadsmededeling Decentralisaties sociaal domein, bijlage 2: Routekaart Transitie Jeugdzorg
- Raadsmededeling Decentralisaties sociaal domein, bijlage 3: Routekaart Participatiewet
- Raadsmededeling Decentralisaties sociaal domein, bijlage 4: Routekaart Awbz
- Raadsmededeling Informatie risico's 3D's en beheersmaatregelen, 7 november 2014
- Raadsmededeling Onafhankelijk Aanspreekpunt Jeugd, Werk en Zorg, 5 december 2014
- Raadsmededeling Samenhang transities sociale agenda, 24 januari 2012
- Risico-inventarisatie: risico's en beheersmaatregelen
- Scan voorbereiding op de drie D's, PowerPoint-presentatie 'Ligt Deventer op koers?', februari 2014
- Scan voorbereiding op drie D's, Aanbiedingsbrief van het JeugdZaak team aan onderzoeker
- Scan voorbereiding op drie D's, Hoor en wederhoor (opmerkingen vanuit POSJA op de scan en reactie van Concern Control)
- Scan voorbereiding op drie D's, Nota voor B&W, 20 maart 2014
- Scan voorbereiding op drie D's, Oplegnotitie
- Verantwoordingsinformatie uit de inventarisatie KV, 27 augustus 2014
- Verbindend kader sociaal domein, 23 juni 2014
- Voorjaarsnota 2014, 25 juni 2015 vastgesteld

Jeugdhulp

- Advies Wmo -adviesraad mbt Van Wieg naar Werk 4.0, 3 september 2014
- Amendement aangenomen Indicatoren en prestatieafspraken hoofdaannemers Wieg naar Werk, 12 maart 2014
- Beantwoording vragen van raadsfracties over Van Wieg naar Werk PMD, 29 januari 2014
- Bespreekvoorstel Jeugdbeleid gewijzigd, 3 juli 2013
- Checklist beleidsplan jeugd, 3 juli 2013
- Discussienotitie Jeugdketen Deventer, 10 juni 2014
- Discussienotitie sturing en contractering jeugdhulp, 10 juni 2014
- GR Jeugdzorg IJsselland gewijzigd, 1 oktober 2014
- GR Jeugdzorg IJsselland - toelichting, 1 oktober 2014
- Impressies uit dialoog Raad en Veld inzake Jeugdbeleid, 13 februari 2013
- Inspraakreactie Wmo-adviesraad m.b.t. Van Wieg naar werk 3.0, 29 januari 2014
- Motie aangenomen Wieg naar Werk Ouderbetrokkenheid, 12 maart 2014
- Ongevraagd advies van wmo-raad op de notitie Stand van Zaken Transitie Jeugdzorg en Proces vanaf 2013

- Ongevraagd advies Wmo-adviesraad -Van Wieg naar Werk 3.0, 6 februari 2014
- Oplegger sturing en contractering, 10 juni 2014
- Raadsmededeling Concept Wieg naar Werk 4.0, 3 september 2014
- Raadsmededeling Deventer jeugd in beeld najaar 2012, 13 juni 2013
- Raadsmededeling Deventer jeugd in beeld najaar 2012, bijlage 1: Rapport De Deventer jeugd in beeld
- Raadsmededeling Doorontwikkeling netwerk CJG, 13 juni 2013
- Raadsmededeling Doorontwikkeling netwerk CJG, bijlage 1: Notitie doorontwikkeling netwerk CJG
- Raadsmededeling Eindevaluatie 'Op weg naar een krachtige regie', 2 juli 2014
- Raadsmededeling Eindevaluatie 'Op weg naar een krachtige regie', bijlage: Eindevaluatie 'Op weg naar een krachtige regie'
- Raadsmededeling Informatie uit de regio over de Transitie Jeugdzorg, 14 december 2012
- Raadsmededeling Informatie uit de regio over de Transitie Jeugdzorg, bijlage 1: Projectplan Transformatie jeugdzorg IJsselland 2012-2015, Opvoeden versterken, 25 september 2012
- Raadsmededeling Informatie uit de regio over de Transitie Jeugdzorg, bijlage 2: CJG Transformatie
- Raadsmededeling Informatie uit de regio over de Transitie Jeugdzorg, bijlage 3: Regionale startnotitie decentralisatie jeugdzorg
- Raadsmededeling Informatie uit de regio over de Transitie Jeugdzorg, bijlage 4: Uitnodiging 12 december 2012 raadsbijeenkomst jeugdzorg
- Raadsmededeling Informatiehuishouding jeugd, 10 juni 2014
- Raadsmededeling Koerswijziging inkoop jeugdzorg, 3 september 2014
- Raadsmededeling Ouderbetrokkenheid binnen transitie jeugdzorg, 18 juni 2014
- Raadsmededeling Regionale samenwerkingsvarianten jeugdzorg, 10 juni 2014
- Raadsmededeling Transitie Jeugdzorg, 13 februari 2013
- Raadsmededeling Transitie Jeugdzorg - bijlage 1: stand van zaken Transitie Jeugdzorg en proces vanaf 2013
- Raadsmededeling Routekaart Jeugdzorg, 13 juni 2013
- Raadsmededeling Routekaart Jeugdzorg, bijlage 1: routekaart jeugdzorg
- Raadsmededeling Wijkteams en sociale teams, 21 februari 2014
- Raadsvoorstel Uitwerking PGB, incl. Notitie PGB-Beleid Wmo en Jeugdzorg, 8 oktober 2014
- Regionaal Transitiearrangement IJsselland, 31 oktober 2013
- Regionaal Transitiearrangement IJsselland - Deventer Addendum, 31 oktober 2013
- Samenvatting Routekaart Transitie Jeugdzorg 2014, 12 maart 2014
- Samenvatting Routekaart Transitie Jeugdzorg 2014, 9 april 2014
- Thema's vragen WnW 3.0, 12 maart 2014
- Tussenevaluatie Gezinscoaches, maart 2014
- Uitwerking en planning proces Sociale Wijkteams, 2 juli 2014
- Van Wieg naar Werk 1.0 raadsvoorstel, 24 februari 2010
- Van Wieg naar Werk 2.0, motie CU-GL-DB-SP - beleidsindicatoren jeugdbeleid, 8 augustus 2012
- Van Wieg naar Werk actualisering, 26 januari 2012
- Verslag werksessie raad 22 mei 2013 'Sturen op transitie Jeugdzorg', 11 juni 2013
- Van Wieg naar Werk 3.0 concept, 19 december 2013
- Van Wieg naar Werk 3.0 raadsvoorstel 29 januari 2014
- Van Wieg naar Werk 4.0, beleidsplan transitie jeugdzorg Deventer, 15 augustus 2014
- Verordening Jeugdhulp 2015

Meedoen

- Beleidsplan Meedoen 2012-2015 'Samen sterk in mensenwerk', 30 januari 2013
- Beleidsplan Meedoen 2015-2019, 29 oktober 2014
- Beleidsplan Meedoen 2015-2019 - advies Wmo-adviesraad, 13 oktober 2014
- Beleidsplan Meedoen 2015-2019 - advies WWB-cliëntenraad, 2 oktober 2014
- Beleidsplan Meedoen op maat, 20 augustus 2012
- Beleidsplan Meedoen op maat - reactienota zienswijze conceptversie, 20 augustus 2012

- Bespreekvoorstel beleidsplan Meedoen 2015-2019 en verordening Wmo, 29 oktober 2014
- Implementatieplan decentralisatie Awbz naar de Wmo, 2 juli 2014
- Motie Melikoglu inzake privacy 3D's, 29 oktober 2014
- Motie Swart - Nijman - Schmidt inzake inzicht risico's Wmo en Jeugdbeleid, 29 oktober 2014
- Overzicht financieel kader nieuwe taken Wmo, 1 oktober 2014
- Procesdocument_inkoop_Wmo_2014, 2 juli 2014
- Raamovereenkomst incl. annexen maatwerkvoorzieningen Wmo 2015, 1 oktober 2014
- Raadsmededeling Opvang bezuinigingen Rijk budget Huishoudelijke Hulp, 28 mei 2014
- Raadsmededeling Sociale teams, 23 april 2014
- Raadsmededeling Uitvoeringskader decentralisatie Awbz naar de Wmo, 5 maart 2014
- Raadsmededeling Wijkteams en sociale wijkteams, 21 februari 2014
- Routekaart awbz, 9 april 2014
- Uitgangspuntennotitie inkoop Wmo 2015, 2 juli 2014
- Uitwerking en planning proces sociale wijkteams, 2 juli 2014
- Verordening Wmo 2015, 29 oktober 2014
- Verordening Wmo 2015 - advies Wmo-raad, 13 oktober 2014
- Verordening Wmo 2015 - raadsvoorstel, 29 oktober 2014
- Visie Meedoen op maat
- Visie Meedoen op maat - reactienota
- Voortgang deelproject centrale toegang sociaal team, 2 juli 2014
- Voortgang deelproject Eigen Kracht, 2 juli 2014

Participatiewet

- Beleidskader Iedereen Actief! 2015
- Beleidskader Iedereen Actief! 2015 - Advies Cliëntenraad, 1 oktober 2014
- Beleidskader Iedereen Actief! 2015 - Reactie op Advies Cliëntenraad, 1 oktober 2014
- Beleidskader Iedereen Actief! 2015 - Advies Wmo-adviesraad, 1 oktober 2014
- Beleidskader Iedereen Actief! 2015 - Reactie op Advies Wmo-adviesraad, 1 oktober 2014
- Businessplan Deventer Werk talent 2015-2020, 17 september 2014
- Contract Gemeente Deventer-Sallcon DWT io 2014
- Herstructureringsplan Wsw 2014-2020
- Jaarcontract Sallcon 2014
- Motie DWT, 1 oktober 2014
- Opdrachtformulering pilot Werkbedrijf, 15 juli 2014
- Presentatie Participatiewet en herstructurering Wsw, 11 december 2013
- Presentatie Participatiewet en Wwb 2014 PMD, 29 januari 2014
- Raadsbijeenkomst Participatiewet, 5 juni 2014
- Raadsmededeling BV Sallcon, 12 december 2014
- Raadsmededeling Businessplan Deventer Werk talent 2015-2020, 17 september 2014
- Raadsmededeling Sociaal Akkoord, 2 mei 2013
- Raadsmededeling Wachtlijst Wet Sociale werkvoorziening, 8 juli 2013
- Raadsmededeling Sociaal Akkoord, 19 september 2013
- Raadsmededeling Herstructureringsplan SW, 11 oktober 2013
- Raadsmededeling Herstructureringsplan SW, bijlage 1: Herstructureringsplan SW 2014-2020 versie 2.5 van 2 oktober 2013
- Raadsmededeling Adviezen Herstructureringsplan, 15 januari 2014
- Raadsmededeling_Adviezen_Herstructureringsplan_SW_2014-2020, bijlage 1: reactie op advies wsw-raad
- Raadsmededeling Participatiewet, 17 oktober 2013
- Raadsmededeling Participatiewet, bijlage 1: Bestuursopdracht Participatiewet
- Raadsmededeling Stand van zaken Participatiewet en Wet maatregelen WWB 2014, 5 maart 2014
- Raadsmededeling Bestuursopdracht Beleidskader Iedereen Actief! 2015, 7 maart 2014
- Raadsmededeling Pilot Loonkostensubsidie, 4 april 2014
- Raadsmededeling Pilot Loonkostensubsidie, bijlage 1: Inzet loonkostensubsidie pilot 2014
- Raadsmededeling Tijdelijke contracten WSW, 18 juni 2014

- Routekaart Participatiewet 2, 11 december 2013
- Routekaart Participatiewet, 9 april 2014
- Uitvoeringskader werk en inkomen Iedereen Actief 2014! concept, 20 november 2013
- Uitvoeringskader werk en inkomen Iedereen Actief 2014! raadsvoorstel 29 januari 2014
- Verordening - Re-integratieverordening Participatiewet Gemeente Deventer 2015
- Verordening - Verordening Loonkostensubsidie Gemeente Deventer 2015
- Verordening - Verordening tegenprestatie Participatiewet gemeente Deventer 2015
- Verordening - Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Gemeente Deventer 2015
- Verordening - Verordening Individuele Studietoelage gemeente Deventer 2015
- Verordening - Verordening Cliëntenparticipatie Participatiewet Gemeente Deventer 2015
- Verordening - Afstemmingsverordening Participatiewet Gemeente Deventer 2015
- Verordening - Verordening individuele inkomensubsidie gemeente Deventer 2015

Bijlage C Lijst van gesproken raadsleden en geïnterviewde personen

Onderstaande tabel bevat de raadsleden die aanwezig waren bij de sessie die in het kader van dit onderzoek gehouden is op 15 oktober 2014:

Naam	Partij
Marcel Elferink	Gemeentebelang
Jurgen Goejer	PvdA
Mirjam van Tilburg	D66
Marco Swart	VVD
Kitty Schmidt	Deventer Sociaal
Elske van der Mik	CDA
Lida Zegel	GroenLinks
Bram Emens	Deventer Belang
Henrike Nijman	ChristenUnie
Alex Gebhardt	DeventerNu

Tabel 6.2: Aanwezige raadsleden bij raadssessie

Onderstaande tabel bevat de personen die in het kader van het onderzoek op 21 en 29 oktober 2014 geïnterviewd zijn door de onderzoekers:

Naam	Functie	Datum en tijdstip interview
Natasja Smit	Projectleider awbz\wmo	21/10 12.45-13.45 uur
Hanneke Engels	Programmamanager/projectleider Participatiewet	21/10 13.45-14.45 uur
Pieter Folkeringa	Programmamanager Meedoen & Jeugd en Onderwijs	21/10 15.00-16.30 uur
Remco Greven	Programmamanager Meedoen	
Anke Klein Lebbink	Programmaonderdeelmanager Jeugd	29/10 09.00-10.00 uur
Michaela van Oostveen	(Strategisch) beleidsadviseur 3D's	29/10 10.15-11.15 uur
Frank Galesloot	Concerncontroller	29/10 11.30-12.30 uur
Marcel Kossen	Concerndirecteur en (grotendeels) verantwoordelijk voor de 3D'S	29/10 12.30-13.30 uur
Simon Borst	Adjunct directeur	
Robin Hartogh Heys*	Wethouder jeugd	29/10 14.00-15.00 uur
Jan Jaap Kolkman*	Wethouder participatiestelsel en wmo/awbz	29/10 15.00-16.00 uur

Tabel 6.3: Overzicht van voor dit onderzoek geïnterviewde personen

*) Beide wethouders zijn geïnterviewd in het bijzijn van Maaïke van der Meer, bestuursondersteuner.

5.6.4 Doelstellingen en prestaties programmabegroting 2015 Deventer

Onderstaande tabel bevat de doelstellingen en bijbehorende prestaties uit het (voorstel voor de) programmabegroting 2015 van de gemeente Deventer:

Doelstelling	Prestatie
Programma 9. Jeugd en Onderwijs (alleen dat deel dat op de decentralisatie van de jeugdhulp betrekking heeft of daar (of met een van de andere decentralisaties) nauw mee samenhangt)	
Aan alle jongeren wordt ambulant en locatiegebonden jongerenwerk aangeboden.	• Beheer en coördinatie van de mobiele ontmoetingsplek. • Faciliteren van minimaal vijf accommodaties voor jongeren. • In iedere wijk/dorp is er ambulant jongerenwerk. • Faciliteren van zes goed functionerende jeugdnetwerken in zes wijk/dorpen.
Sluitende aanpak jongeren: • Iedere jongere een startkwalificatie • Iedere jongere een betaalde plek op de arbeidsmarkt • Geen schooluitval • Geen jongeren in uitkeringen.	• Faciliteren van optimale ketensamenwerking. Voor het Schakelpunt is een belangrijke rol weggelegd. Het Schakelpunt biedt trajecten op maat voor jongeren die extra aandacht en ondersteuning nodig hebben in de overgang naar het mbo en de arbeidsmarkt.
Er is een samenhangende voorzieningenstructuur tussen de organisaties op het terrein van onderwijs, jeugdzorg en jeugdbeleid voor jongeren die aanvullende aandacht, hulp en zorg nodig hebben.	• Faciliteren van voorzieningen voor jongeren die aanvullende aandacht, hulp en zorg nodig hebben.
Er is een sluitende en integrale aanpak voor probleemjongeren.	• Aanbieden huisvesting en ambulante begeleiding voor probleemjongeren.
Het verbeteren en dichterbij de bewoners organiseren van de zorg voor jeugd van 0-18 jaar door middel van preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders/verzorgers bij diverse opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen.	• Het organiseren van de lokale toegang middels circa 20 gezinscoaches en de functie AMHK. • Het samen met de partners lokaal en regionaal zorg dragen voor innovatie en uitvoering van de jeugdzorg. • In regionaal verband inkopen (raamovereenkomst of subsidie) van jeugdzorg bij de circa 150 huidige jeugdzorgorganisaties zodat jeugdigen en hun gezinnen passende jeugdzorg (Jeugd-GGZ, Jeugd-LVB, Jeugd-e en opvoedhulp incl. JeugdzorgPlus, AMHK, landelijke specialistische zorg) krijgen.

Doelstelling	Prestatie
Programma 8. Meedoen (alleen dat deel dat betrekking heeft op de decentralisatie Awbz of daar nauw mee samenhangt)	
Het gebruik van individuele voorzieningen WMO neemt af met 2,5% door sturing op eigen kracht en zelfredzaamheid.	• 4.000 beschikkingen op aanvragen en mutaties individuele voorzieningen, waarvan voor minimaal 80% wordt voorzien van een gemeentelijk indicatiebesluit • 430 beschikkingen op aanvragen gehandicapten parkeerkaart (GPK). • 140 aanvragen verdeling zorgwoningen (plaatsen op de wachtlijst) en in samenwerking met partners 60 zorgwoningen toewijzen.
In 2015 maken 1.500 kwetsbare inwoners met meervoudige problematiek gebruik van een traject. Ze ontvangen ondersteuning gericht op wonen, zorg, werk en inkomen.	• Faciliteren bijzonder zorgteam t.b.v. trajecten aan kwetsbare inwoners met meervoudige problematiek.
In 2015 volgt 80% van alle dak- en thuislozen uit de regio Midden-IJssel (waaronder zwerfjongeren) een traject dat gericht is op wonen, zorg, werk en inkomen.	• Faciliteren bijzonder zorgteam t.b.v. trajecten aan kwetsbare inwoners met meervoudige problematiek.
Het aanbieden van een passende ondersteuning aan 1.300 mensen.	• Het faciliteren (afsluiten raamovereenkomst) van 115 organisaties van passende ondersteuning aan mensen, zodat de zelfredzaamheid en participatie wordt vergroot.
Het aanbieden van een beschermde woonvoorziening binnen de regio van de centrumgemeente Deventer aan 160 mensen.	• Het faciliteren (verstrekken van subsidie) aan 25 organisaties voor mensen die 24 uren begeleiding nodig hebben.
Een daling van de maatwerkvoorziening met 2% per jaar met ingang van 2016.	• Meer ondersteuning voor hetzelfde budget (doelmatigheid) door in te zetten op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen.
Financiële tegemoetkoming aan naar verwachting 3.000 mensen met een chronische beperking met bovengemiddelde zorgkosten.	• Actief benaderen van inwoners die momenteel bovengemiddelde zorgkosten hebben.
Het bieden van onafhankelijke cliëntondersteuning aan naar verwachting 1.200 mensen met een beperking.	• Het faciliteren (verstrekken van subsidie) aan MEE voor onafhankelijke cliëntondersteuning.
80% van de mensen blijven langer zelfstandig wonen.	• Het aanbieden van diensten binnen de leefomgeving van mensen met een beperking.

Doelstelling	Prestatie
Programma 7. Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt	
In 2015 worden 500 inwoners vanuit de Wwb-uitkering bemiddeld naar werk, waarvan 100 met behulp van het instrument loonkostensubsidie en 1 maakt gebruik van de voorziening beschut werk.	• Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, uit te voeren door Deventer Werktalent. • In Deventer wordt door Deventer Werktalent ingezet op het optimaal benutten van de arbeidscapaciteit, zowel richting tijdelijke en parttime dienstverbanden als richting fulltime werk. • Alle WWB-ers worden door Deventer Werktalent klaar gemaakt voor de reguliere arbeidsmarkt door de recente werkervaring/stages te koppelen aan de mogelijkheden in de stad. Waardoor de arbeidsparticipatie wordt verhoogd en de arbeidsmarktpositie wordt versterkt en de vraaggerichtheid van de arbeidsmarkt wordt verhoogd.
In 2015 zijn Wwb-uitkeringgerechtigden tot 55 jaar in ieder geval naar vermogen maatschappelijk nuttig actief voor gemiddeld 20 uur per week.	• Deventer Werktalent faciliteert in de doorgeleiding van alle Wwb-cliënten tot 55 jaar naar de beschikbare plekken in de stad.
DWT haalt in 2015 het maximale uit onze klanten richting werk en participatie. In 2015 stijgt ons klantenbestand met 0.5 punt op de participatieladder.	• In 2015 stijgt ons klantenbestand met 0.5 punt op de participatieladder.
In 2015 bieden we onze klanten een zodanig alternatief (in de vorm van bijv. werk of studie) dat daardoor 30% van de meldingen voor een WWB-uitkering niet tot aanvraag voor een WWB uitkering komt.	• Alle klanten krijgen een zoekperiode van 4 weken opgelegd bij een melding voor een uitkering • Deventer Werktalent draagt zorg voor passende vacatures voor de nieuwe instroom en (zittend bestand) • Alle leerbare jongeren tot 27 jaar worden naar een passende studie begeleid.
In 2015 leidt 20% van de aanvragen WWB niet tot een toekenning.	• Bij alle aanvragen waarbij een fraudesignaal aanwezig is wordt een huisbezoek uitgevoerd. • Alleen inwoners van de gemeente Deventer die recht hebben op een uitkering van de Wet werk en bijstand, krijgen deze door een goede uitvoering van de poortwachtersfunctie.
Wij realiseren in 2015 een inkomst van minimaal 3,5% van de rijksbijdrage I-deel door terugvordering en verhaal, boetes en maatregelen op het huidige klantenbestand.	• Strak monitoren op nakomen van de arbeidsverplichting (2600 cliënten*). Bij verwijtbaar niet nakomen wordt lik op stuk beleid toegepast. *) 5% is naar verwachting ontheven van arbeidsverplichtingen.

Doelstelling	Prestatie
Het, via de GR Sallcon, bieden van een gesubsidieerd dienstverband aan 1.000 personen met een indicatie in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening. 120* van die personen hebben in 2015 een gesubsidieerd dienstverband bij een werkgever of bedrijf (het zgn. Begeleid Werken). *) 120 is op basis van het huidige herstructureringsplan. Dit wordt voor 1-9 nog geactualiseerd. Mogelijk wordt het aantal 120 dan ook nog aangepast.	Deventer Werk talent is verantwoordelijk voor verhogen van de loonwaarde om maximaal plaatsingsresultaat op de reguliere markt te realiseren.
In 2015 worden 35 startende en 60 gevestigde ondernemers begeleid.	Door de nauwe samenwerking met ondernemershuis worden 35 startende en 60 gevestigde ondernemers ondersteund binnen de mogelijkheden die de BBZ biedt.
In 2015 voeren wij de wet uit op basis van de uitgangspunten van de excellente dienstverlening.	- Klanttevredenheidsbeoordeling is 7.0 - Maximaal 2% van de klanten wordt geconfronteerd met de administratieve boete van € 150 - Integriteitsfraude wordt te allen tijde middels lik op stuk beleid aangepakt.

Tabel 6.4: Doelstellingen Deventer programmabegroting 2015

5.6.5 Beslisapunten vWnW-versies uit bijlage 2 bij vWnW 4.0 (alleen de onderdelen vWnW 1.0 en 2.0)

Samenvattende conclusies vWnW 1.0:

- De lijn van opgroeien in Deventer is die van wieg naar werk. Jongeren worden zo op weg geholpen naar een situatie van economische en sociale zelfstandigheid en een omgeving met binding en betrokkenheid. Hét middel om dit te bereiken is de startkwalificatie.
- Jongeren en hun ouders zijn eerstverantwoordelijk voor het opgroeien. Instellingen kunnen hen daarbij ondersteunen. Deventer heeft als gemeente de centrale regie bij het jongerenbeleid.
- Verdergaande afstemming tussen de betrokken sectoren zoals onderwijs, welzijn, sociale zaken, veiligheid, jeugdhulpverlening en gezondheidszorg is gewenst.
- Deventer ziet het informele circuit (de "village") als het belangrijkste circuit als het gaat om hulp bij opgroeien. In het verlengde daarvan wordt doorgegaan met de inzet op jongerenondersteuning vanuit sport, scouting, vrijwilligerswerk enzovoort.
- Deventer hecht veel belang aan de algemene aandacht voor jongeren. Hulp moet voor iedereen goed en eenvoudig bereikbaar zijn.
- De jeugdketen zorgt ervoor dat alle jongeren in Deventer tijdig de juiste aandacht krijgen. Dat kan alleen als de professionele instellingen intensief samenwerken. De gemeente pakt haar (binnenkort) wettelijke taak om de keten goed te organiseren met succes op.
- Het is belangrijk dat Instellingen problemen signaleren in opvoed- en opgroei ontwikkelingen, om kinderen op tijd de juiste zorg te bieden. Centrale instellingen in de keten zijn achtereenvolgens het consultatiebureau, het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Alle instellingen en hulpverleners hebben continu in zicht welke instellingen en werkers contact hebben met een jongeren. Hiervoor wordt het geldende VIS2-systeem voortgezet en waar nodig uitgebreid.
- Periodiek wordt de ketensamenwerking besproken en waar nodig bijgesteld. Daarvoor wordt één keer per jaar, aan de hand van de jeugdmonitor, met de direct betrokken instellingen voor jeugdhulpverlening en jeugdzorg (en omliggende gebieden) gesproken over uitvoering en bijstelling van het beleid.

- In breder verband is één keer per jaar overleg over wat bereikt is, wat gebeurd is, wat de keten te wachten staat en hoe we hier samen op in kunnen spelen. Bij dit laatste overleg is het van belang dat ook de instellingen van en voor jongeren aanschuiven.
- Er is veel aandacht voor de inzet van voor- en voerschoolse educatie, om taalachterstanden bij kinderen te voorkomen.
- De kwetsbare overgangsmomenten (overgang basisonderwijs naar voortgezet onderwijs, overgang vmbo naar mbo, overgang school naar werk) verdienen bijzondere aandacht. Goede overdracht, goede monitoring van de overgang en bewaking van de voortgang zijn hier vereist.

vWnW 2.0

Strategie

- Er komt een visiedocument Kindcentra Deventer / VVE aansluitend op Wieg naar Werk
- Onderwijs sluit aan op de jeugdzorgketen
- Er komt een nieuw beleidskader LEA 2012-2016
- Overgang jeugdzorg, Wet Werken Naar vermogen et cetera moet leiden tot versterken Deventer jeugdzorgketen en zal nauw aansluiten op Wieg naar Werk
- Bezuinigingen in overleg met CJG partners en aansluitend op Wieg naar Werk uitgangspunten vastgesteld
- Kwetsbare overgangsmomenten blijven bestaan en verdienen aandacht

Tactiek

- Versterking van de ingezette lijn tot het wegwerken van taal- en ontwikkelingsachterstanden in de voor- en voerschoolse periode
- Gemeente onderzoekt samen met het onderwijs hoe de huidige maar ook vooral ook de nieuwe verantwoordelijkheden voor kinderen en jongeren met behoefte aan extra ondersteuning door een gezamenlijke inzet versterkt kan worden
- Doelstelling: elk kind verlaat de school met een diploma
- In beeld brengen nieuwe partners jeugdzorgketen
- Samenwerking gaat ook over Deventer grenzen heen
- Plan van aanpak transitie Jeugdzorg et cetera volgt
- Het zorgmodel gaat uit van een meldpunt. Regiekamer is eindstation. Regiekamer is zoekt de cliënten op na melding.
- Vraag om beperking administratieve en bureaucratische overhead

Uitvoering

- Uitvoeringsprogramma Van Wieg Naar Werk
- Doorontwikkeling van het CJG is aan de orde en gaat verder
- De opvoedingsondersteuningsmethodiek Triple P wordt breed ingevoerd
- Steeds meer partners zijn aangesloten bij de Verwijsindex Deventer
- Versterking van de jeugdzorgketen. In één oogopslag helder wie waarvoor terecht kan
- Benadrukken verantwoordelijkheid jongere en gezin basis van efficiënt en effectief is visie Meedoen, doen wat zelf kan en dan pas naar het zorg team. Voorhoede is welzijn, buurtcoach
- Gebruik aanvullende algemene voorzieningen (Kinderopvang, BSO) neemt toe

5.6.6 Pijlers en beleidskeuzes uit het Beleidskader Iedereen Actief! 2015

Het beleid voor Iedereen Actief! rust op vijf pijlers, die hieronder beknopt worden toegelicht. Tevens worden de beleidskeuzes benoemd, die per pijler zijn gemaakt.

Pijler 1. Werk Voorop!

Werk staat voorop, werk gaat boven een uitkering. Het belangrijkste doel van het Deventer re-integratie- en participatiebeleid blijft de betaalde baan voor elke uitkeringsgerechtigde, zowel tijdelijk, parttime als duurzaam.

Beleidskeuzes:

- In Deventer wordt nog meer dan nu ingezet op het optimaal benutten van de arbeidscapaciteit, zowel richting tijdelijke en parttime dienstverbanden als richting fulltime werk.
- De gemeente Deventer hanteert bij alle aanvragen om een uitkering een zoekperiode van vier weken waarin de aanvrager moet onderzoeken of en welke mogelijkheden er voor hem of haar zijn op de arbeidsmarkt.

Pijler 2. Iedereen Actief!

Zolang inwoners een uitkering ontvangen en geen plek hebben gevonden op de arbeidsmarkt, verwacht de gemeente Deventer dat zij zich maatschappelijk nuttig inzetten, als vorm van wederkerigheid.

Beleidskeuzes:

- De gemeente Deventer kiest ervoor de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet niet toe te passen, maar is wel verplicht een verordening op te stellen.
- De gemeente Deventer biedt elke uitkeringsgerechtigde de mogelijkheid om een maximale periode van 3 maanden met behoud van uitkering werkervaring op te doen bij een werkgever of een bedrijf

Pijler 3. Differentiatie in Doelgroepen

De gemeente Deventer gaat uit van een indeling in klantgroepen:

1. Verdien capaciteit 80% - 100%
2. Beperkte (blijvende) verdien capaciteit (30%-80%)
3. Beschut werk
4. Doelgroep Zorg en Activering (verdien capaciteit lager dan 30%)
5. Doelgroep Zittend bestand Sociale Werkvoorziening

Een dergelijke indeling is echter altijd een versimpelde weergave van de werkelijkheid. Het gaat om een gedifferentieerde groep mensen en aanpak, waarbij maatwerkoplossingen voorop staan. In de uitvoering wordt naar maatwerkoplossingen gezocht samen met de klant.

Beleidskeuzes:

- De arbeidscapaciteit is leidend bij de inzet van het re-integratiebudget, waarbij de prioriteit vanuit de Participatiewet ligt bij de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 30%-80%. DWT is verantwoordelijk voor de begeleiding en bemiddeling. De gemeente Deventer zal hiertoe o.a. het instrument Loonkostensubsidie beschikbaar stellen aan DWT.
- Voor klantgroep 1 (verdien capaciteit van 80-100%) geldt de kortste weg naar werk, waarbij eigen kracht en zelfredzaamheid voorop staat. DWT bewaakt de voortgang. Bij onvoldoende resultaat zet DWT de begeleiding en bemiddelingsmogelijkheden in.
- Voor klantgroep 3 dat zij alleen aanspraak maken op de nieuwe voorziening beschut werken als er sprake is van duurzaam arbeidsvermogen en mogelijkheden tot groei naar regulier werk met toepassing van loonkostensubsidie.
- De gemeente Deventer kent alleen loonkostensubsidie toe bij werkaanvaarding van een uitkeringsgerechtigde met een objectief vastgestelde arbeidshandicap en alleen voor zover deze door die arbeidshandicap niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen in zijn of haar functie.
- Indien loonvormende arbeidsparticipatie (nog) niet tot de mogelijkheden behoort staat sociale participatie voorop, waarbij samenwerking gezocht wordt met de WMO/AWBZ.

Pijler 4. Excellente dienstverlening: Actief Handhaven

De gemeente Deventer wil vooral handhaven door een excellente dienstverlening te bieden aan uitkeringsgerechtigden. Naast een excellente dienstverlening wil de gemeente ook zorgen voor een rechtmatige verstrekking van de uitkering.

Beleidskeuzes:

- De gemeente Deventer biedt inwoners een integrale werkwijze voor het totale sociale domein. Zij hoeven nog maar één keer informatie te verstrekken om daarna op alle leefgebieden integraal informatie te ontvangen.
- De gemeente Deventer verplicht alle uitkeringsgerechtigden om maandelijks te rapporteren over de sollicitatie-inspanningen.

Pijler 5. Regionale samenwerking

Met de Participatiewet neemt het belang van de regionale arbeidsmarkt verder toe. Inmiddels werkt de gemeente Deventer in de arbeidsmarktregio Stedendriehoek/Noord Veluwe constructief samen met de andere gemeenten in de regio en het UWV. Gemeenten, UWV, onderwijs, werkgevers en de vakbonden geven het Werkbedrijf vorm.

Beleidskeuzes:

- De gemeente Deventer hanteert bij samenwerking in de arbeidsmarktregio de lijn dat we lokaal doen wat kan en regionaal wat moet.

Bijlage E Afkortingen

Afkorting	Naam voluit
BEA	Beraad Extra Aandacht
BJzO	Bureau Jeugdzorg Overijssel
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
DWT	Deventer Werk talent
GR	Gemeenschappelijke Regeling
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
PGB	Persoonsgebonden budget
POSJA-overleg	Programmatisch Overleg Sociale en Jeugd Agenda
RTA	Regionaal Transitie-arrangement
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VVE	Voor- en Vroegschoolse Educatie
vWnW	Beleidsnota(s) 'Van Wieg naar Werk'
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, gaat per 1 januari 2015 op in de Participatiewet
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsw	Wet Sociale Werkvoorziening, gaat per 1 januari 2015 op in de Participatiewet
Wwb	Wet Werk en Bijstand, gaat per 1 januari 2015 op in de Participatiewet

Colofon

Druk	: Repro Xerox QSP gemeente Deventer
Lay-out	: Xerox QSP
Uitgever	: gemeente Deventer, Rekenkamercommissie

Datum	: december 2014
-------	-----------------