

STUREN OP DE WMO

Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar

Samenstelling

Leden:

N.J.M. Appelman (voorzitter)

E.N.J. Bolten

Mw. E. de Heer

Q.H.J.M. van Ojen

Secretaris:

Mw. J.F. Ningen

Postadres: Postbus 53, 1800 BC Alkmaar

Telefoon: 072-5489342

Email: jningen@alkmaar.nl

Website: www.gemeenteraad.alkmaar.nl

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	3
2. CONCLUSIES.....	4
3. STUREN OP HOOFDLIJNEN : EEN HANDREIKING	6

Bijlage 1: onderzoeksrapport Regioplan

Bijlage 2: ambtelijk wederhoor

Bijlage 3: reactie Regioplan op het ambtelijk wederhoor

Bijlage 4: bestuurlijk wederhoor

Bijlage 5: reactie Rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor

1. Inleiding

In 2011 publiceerde de Rekenkamercommissie Alkmaar (verder: RKC) een onderzoek naar het gemeentelijk beleid met betrekking tot de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit onderzoek betrof specifiek de gemeentelijke regierol, het doel(groep)bereik en de financiële risico's voor de gemeente. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn overgenomen door de gemeenteraad.

Wij wilden begin 2014 weten of en hoe het college en de raad deze aanbevelingen hebben opgevolgd. Een follow-up onderzoek, waarin slechts wordt nagegaan of dit is gebeurd, is echter niet aan de orde: de beleidscontext van de Wmo is immers hevig in beweging. Wij wilden vooruitkijken en nagaan of de gemeente Alkmaar zich goed voorbereidt op de nieuwe Wmo. Belangrijk hierbij is om de raad te voorzien van een praktische handreiking die ondersteunt bij de taakstellende en controlerende rol van de raad. Omdat een deel van de aanbevelingen uit het vorige onderzoek nog steeds relevant is, is ook teruggekeken naar hoe deze zijn opgevolgd.

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd: *Het onderzoek heeft tot doel (1) na te gaan of en zo ja hoe de aanbevelingen van de RKC uit 2011 zijn opgevolgd, (2) in het verlengde daarvan vast te stellen in hoeverre het huidige Wmo-beleid rekening houdt met de meest recente (landelijke) ontwikkelingen op het gebied van de drie decentralisaties en daarmee toekomstbestendig is en (3) de gemeenteraad handvatten te bieden om zijn sturende en controlerende rol inzake het nieuwe lokale sociale beleid waar te kunnen maken.*

In de uitvoering is de nadruk komen te liggen op de onderdelen 2 en 3. Het onderzoek heeft geresulteerd in een rapport dat terugblijkt, vervolgens een overzicht schetst van de actuele ontwikkelingen tot 1 oktober 2014 en daarin door de gemeente gemaakte keuzes, en afsluit met concrete handvatten voor de gemeenteraad bij de verdere sturing en controle op dit beleidsterrein.

Het onderzoek geeft antwoorden op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke (landelijke, regionale en lokale) ontwikkelingen rond de Wmo en de drie decentralisaties zijn relevant voor het huidige én het toekomstige Wmo-beleid van de gemeente Alkmaar?
2. Zijn de aanbevelingen van de RKC uit 2011 door college en raad opgevolgd?
3. Heeft de gemeente Alkmaar voldoende rekening gehouden met de ontwikkelingen, bedoeld onder vraag 1, bij de vormgeving van het huidige Wmo-beleid?
4. Heeft de raad voldoende invloed kunnen uitoefenen en ook daadwerkelijk uitgeoefend op het huidige Wmo-beleid?
5. Biedt het huidige en het voorgenomen nieuwe Wmo-beleid adequate aanknopingspunten met het oog op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Alkmaar als gevolg van de decentralisaties na 1 januari 2015?
6. Beschikt de raad over de juiste handvatten en mogelijkheden om kaders te stellen voor het toekomstig lokaal sociaal beleid en om adequaat te kunnen controleren?

De rekenkamercommissie hecht vooral belang aan het antwoord op vraag 6: een handreiking voor de raad.

2. Conclusies

Wij onderschrijven de conclusies van het rapport van Regioplan, die als volgt zijn samen te vatten:

Relevante ontwikkelingen (onderzoeksvraag 1 en 3)

Uit de totstandkoming van het Wmo-beleidskader 2013-2016 en de voorbereidingen op de nieuwe Wmo blijkt dat de gemeente voldoende rekening houdt met de relevante ontwikkelingen zoals de decentralisaties en de fusie met Graft-De Rijp en Schermer. Het actuele beleidskader is duidelijk in het kader van deze ontwikkelingen geplaatst, wat onder andere blijkt uit de nadruk op de Kanteling en eigen kracht. De voorbereidingen op de nieuwe Wmo beslaan alle relevante terreinen en vinden plaats in samenspraak met vrijwel alle relevante partijen.

Opvolging aanbevelingen uit 2011 (onderzoeksvraag 2 en 4)

Uit de beschrijving van de totstandkoming en kwaliteit van het actuele Wmo- beleidskader (zie voor details hoofdstuk 3 van het onderzoek) blijkt dat zowel de raad als het college actief aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen. De kwaliteit van het beleid is dan ook verbeterd: er vindt meer sturing op effectiviteit plaats, onder andere doordat de indicatoren die in het beleidskader zijn opgenomen het effect beter meetbaar maken. De invloed van de raad op de totstandkoming van dit beleid was groot en kan worden gekarakteriseerd als kritisch en sturend. De controle op het beleid is echter minder scherp, maar dat is goed te verklaren: al snel na de vaststelling van dit beleid kwam de prioriteit te liggen bij de voorbereidingen op de nieuwe Wmo. Ook in dat traject zien we dat de raad zijn rol goed heeft opgepakt.

Wel constateren wij een aantal verbeterpunten:

De beleidscyclus in het Wmo-beleidskader 2013-2016 is niet helemaal sluitend. Het Wmo-beleidskader 2013-2016 bevat op elk prestatieveld probleemanalyses, doelstellingen en soms ook indicatoren voor het meten van doelbereik. Geconstateerd is echter dat de aansluiting van de doelstellingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau niet optimaal is waardoor de strategische doelen op de punten 'meetbaar', 'realistisch' en 'tijdgebonden' verbetering behoeven. Bovendien is geconstateerd dat de inhoud van het beleidskader en de inhoud van de programmabegroting niet naadloos op elkaar aansluiten.

Er is geen duidelijke onderbouwing aangetroffen van het budget, de financiële omvang van de risico's en de beheersmaatregelen die daarop betrekking hebben.

Het beleidskader voor de nieuwe Wmo, dat per 1-1-2015 in werking treedt, is nog onvolledig. Het overkoepelende, strategische beleidskader zal rond mei 2015 gereed zijn. Het is een bewuste keuze van het college en de raad om het beleid incrementeel tot stand te laten komen. Dit maakt echter dat de raad in het eerste halfjaar van 2015 geen sterk instrument in handen heeft voor sturing en controle op de beleidsontwikkelingen.

De regierol van de gemeente is met name beoordeeld op basis van de huidige voorbereidingen op de nieuwe Wmo. We zien daarin dat de gemeente handelt vanuit een dienende rol: in partnerschap met andere relevante partijen in de samenleving. Bij de inkoop van begeleiding is die rol sterk. Of dat resulteert in eenduidige, contractueel vastgelegde afspraken over verantwoording en monitoring moet nog duidelijk worden.

In de vorming van de toegang tot het sociale domein, en met name de aansluiting daarvan op de sociale structuren in de wijken en buurten van Alkmaar, is die rol minder sterk en laat de gemeente vrijwel al het initiatief aan andere partijen. Een goede aansluiting tussen structuren en partijen op wijk- en buurtniveau en de centrale toegang is echter wel van groot belang voor een goed functionerende uitvoering van de Wmo, een stevige positie van de cliënt daarbinnen en een goede samenhang binnen het hele sociaal domein. Dat veronderstelt meer sturing dan de gemeente op dat punt wil gaan doen.

Nieuw WMO beleid (onderzoeksvraag 5)

Wij zien dat de Wmo en de decentralisatie van de AWBZ de volledige aandacht heeft van college en raad en er is dan ook al veel tot stand gebracht.

Zoals eerder beschreven, ontbreekt het tot mei 2015 aan een duidelijk, strategisch beleidskader. Voor het college zijn de uitgangspunten duidelijk, maar de gemeenteraad heeft weinig om op terug te grijpen bij sturing en controle. Daarnaast is een aantal punten, dat wel van belang is voor een effectieve uitvoering van de nieuwe Wmo, nog niet of onvoldoende uitgewerkt:

- De wijze waarop mantelzorg en vrijwilligerswerk worden ondersteund en worden gekoppeld aan de formele zorg/ondersteuning;
- De wijze waarop cliëntparticipatie en cliëntondersteuning in de toekomst vorm zullen krijgen.
- De wijze waarop wordt omgegaan met persoonsinformatie.
- De aansluiting tussen de centrale toegang en de ondersteuningsstructuur op wijk- en buurtniveau.

De kansen en bedreigingen van de nieuwe Wmo zijn globaal in beeld gebracht maar doordat een overkoepelend strategisch beleidskader ontbreekt, is het lastig om vast te stellen of de risico-inventarisatie en –beheersing voldoende zijn.

Actuele ontwikkelingen (niet meegenomen in onderzoeksrapport)

De Werkbegroting 2015-2018 en Meerjarenraming 2016 t/m 2018 zijn gereed. De raad heeft in zijn vergadering van 3 november 2014 kennis genomen van deze werkbegroting. Tevens heeft de raad besloten een bedrag van € 2,5 miljoen van de Algemene reserve af te zonderen als risicoreserve Sociaal Domein en heeft de raad het college verzocht de geuite gevoelens van de raad in de bespreking van 3 november omtrent de werkbegroting door te geleiden aan de nieuwe raad en het nieuwe college van burgemeester en wethouders, e.e.a. ten behoeve van het opstellen van de definitieve programmabegroting 2015-2018.

Daarnaast verschenen er de afgelopen periode diverse Nieuwsbrieven Transitie Sociaal Domein en een Raadsinformatiespecial. Op 30 oktober 2014 sloten gemeenten in Regio Alkmaar zorgcontracten af.

In de commissie en raad van december 2014 wordt de nieuwe Wmo-verordening, die 1 januari 2015 ingaat, vastgesteld. De verordening is beleidsarm vormgegeven. Bij het voorstel tot vaststelling van de Wmo-verordening is een toelichting gevoegd, waarin de ontwikkelingen binnen het terrein van de Wmo en de veranderbewegingen die moeten leiden naar een systeemverandering op het terrein van het sociale domein worden aangegeven. Ook wordt daarin ingegaan op verschillende productgroepen. Via de lijst van ingekomen stukken voor de commissie Sociaal van 2 december 2014 is de raad geïnformeerd over de door het college inmiddels vastgestelde nadere regels en de contracten in het kader van de overheveling begeleiding en beschermd wonen.

Per 1 januari 2015 is de uitvoeringsorganisatie gereed om de nieuwe taken ter hand te nemen. Daarmee is de gemeente klaar voor de uitvoering van de nieuwe Wmo.

Het overkoepelend strategisch beleidskader voor deze uitvoering ontbreekt echter nog. Dat is wel nodig, met name om in de toekomst de uitvoering te kunnen monitoren, periodiek te kunnen evalueren en het beleid op basis daarvan bij te kunnen stellen. Dat is bij uitstek de taak voor de raad. Het volgende hoofdstuk biedt de raad een handreiking om deze taak in te vullen.

3. Sturen op hoofdlijnen : een handreiking

Met deze handreiking wordt de laatste onderzoeksvraag (nummer 6) van het onderzoek beantwoord en in onze beleving de meest relevante: *Beschikt de raad over de juiste handvatten en mogelijkheden om kaders te stellen voor het toekomstig lokaal sociaal beleid en om adequaat te kunnen controleren?*

Handreiking aan de raad

De onderstaande handreiking is bedoeld om de raad over de juiste informatie te laten beschikken waardoor hij kan sturen en controleren op de hoofdlijnen van het nieuwe Wmo-beleid.

De handreiking: zes hoofdindicatoren

De handreiking onderscheidt een zestal hoofdindicatoren, respectievelijk:

- (1) de wettelijke vereisten,
- (2) inputindicatoren die samenhangen met de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente,
- (3) throughput indicatoren die refereren aan de wijze waarop cliënttrajecten worden uitgevoerd,
- (4) outputindicatoren die ingaan op de gewenste resultaten bij (groepen) cliënten,
- (5) outcome indicatoren die duiden op de gewenste maatschappelijke effecten van de nieuwe Wmo en
- (6) budgetindicatoren die samenhangen met beschikbare budgetten en de gerealiseerde uitgaven, inclusief risicomanagement. Deze hoofdindicatoren vormen evenzovele ingangen die (al dan niet gecombineerd) kunnen worden gebruikt om het gesprek met het college aan te gaan over de opzet, de uitvoering en de resultaten van de Wmo. De indicatoren krijgen echter pas betekenis als zij:
 - a. gekoppeld worden aan beleidsambities en beleidsdoelen;
 - b. voorzien worden van casuïstiek, die de beleidsdoelen en -prestaties een gezicht geven.

De raad kan onmogelijk op alle hoofd- en subindicatoren in de handreiking sturen. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden. We voorzien twee typen keuzes:

- keuze in beleidsprioriteiten waarop de raad wil sturen;
- keuze in type indicatoren waarop sturing gewenst is.

ad (1) Sturen op de mate waarin het beleid voldoet aan de wettelijke vereisten zoals geformuleerd in de memorie van toelichting op de wet

1. Er is een vierjarig beleidsplan waarin verbanden worden gelegd met de overige decentralisaties en de Wet passend onderwijs, alsmede de Wet publieke gezondheid.
2. Er is specifiek beleid gericht op sociale samenhang en leefbaarheid, de aanpak van huiselijk geweld, mantelzorg- en vrijwilligersbeleid, aanpak van huiselijk geweld, dak- en thuislozen en beschermd wonen.
3. De gemeente heeft kwaliteitsbeleid geformuleerd op bovengenoemde beleidsvelden.
4. De gemeente heeft beleid geformuleerd m.b.t. het verstrekken, bewaren, uitwisselen en bewerken van persoonsgegevens.
5. Er is een Wmo-verordening waarin onder andere de eigenbijdrageregeling is opgenomen (maximeren op kostprijs en inkomensafhankelijkheid alleen voor maatwerkvoorzieningen).
6. Burgers worden actief geïnformeerd over eigen kracht en inzet netwerk.
7. Het keukentafelgesprek voldoet aan de kwaliteitsstandaarden zoals geformuleerd in de Memorie van Toelichting.
8. Er is (op afstand, digitaal/telefonisch) cliëntondersteuning mogelijk.
9. De cliënt heeft voldoende keuze in het aanbod van algemene en maatwerkvoorzieningen, en kan (indien voldaan wordt aan specifieke voorwaarden) een beroep doen op een persoonsgebonden budget.
10. Het zorgaanbod is sluitend, alle doelgroepen (kunnen) worden bediend.
11. Cliënten krijgen de juiste (zo licht mogelijke) zorg en waarderen deze zorg positief.
12. Er wordt gewerkt volgens het principe één gezin, één plan.

13. De gemeente heeft zicht op de uitvoering van de Wmo.

ad (2) Sturen op de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente (input)

De gemeente heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het nieuwe beleid. Dat betekent in de praktijk dat de gemeente ervoor moet zorgen dat de juiste zorg- en hulpverlening wordt ingekocht, zodat tegemoet gekomen kan worden aan de hulpvragen van de diverse doelgroepen.

Dat stelt de volgende eisen aan de gemeente:

1. Zicht hebben op aard en omvang van de diverse doelgroepen van het beleid, hun zorg- en hulpbehoefte en hun zorg- en hulpconsumptie.
2. Vanuit dit inzicht de benodigde zorg en hulpverlening inkopen bij aanbieders waarbij gelet moet worden op diversiteit (keuzevrijheid van de cliënt) en sluitend bereik (alle doelgroepen moeten toegang hebben).
3. Alleen aanbieders contracteren die voldoen aan de kwaliteitscriteria die de gemeente (en de wetgever) heeft geformuleerd.
4. De toegang van de verschillende doelgroepen tot de voorzieningen regelen.
5. Binnen dit systeem van voorzieningen voldoende prikkels inbouwen voor innovatie en zorgvernieuwing.
6. Erop toezien dat het systeem van voorzieningen functioneert binnen de budgettaire kaders die daarvoor zijn gesteld.
7. Continue monitoring van de kwaliteit van de input.

ad (3) Sturen op de werkprocessen (throughput)

Met betrekking tot de uitvoeringsprocessen van de aanbieders moet de gemeente monitoren dat:

1. De uitvoerders in de praktijk ook werken conform de vastgestelde kwaliteitscriteria met aandacht voor:
 - a. medezeggenschap cliënt;
 - b. inzet van erkende/bewezen effectieve methodieken;
 - c. inzet gekwalificeerd personeel;
 - d. werken met (behandel)plannen;
 - e. monitoren van de voortgang.
2. De uitvoerder(s) voldoende inzetten op innovatie en zorgvernieuwing (bijvoorbeeld een verschuiving van 2^e lijn zorg naar 1^e lijn zorg)
3. Er geen budgetoverschrijding plaatsvindt

ad (4) Sturen op resultaten (output)

Met betrekking tot de resultaatindicatoren moet de gemeente monitoren dat:

1. De uitvoerders de gemeente periodiek rapporteren over:
 - a. mate waarin de doelgroepen worden bereikt;
 - b. het percentage uitval/niet afgeronde trajecten/no-shows;
 - c. het percentage tevreden cliënten;
 - d. aantal klachten en de afhandeling daarvan.
2. De mate waarin doelen in cliënttrajecten worden gerealiseerd:
 - a. bij de voorliggende (preventieve) voorzieningen is dat de mate waarin cliënten en hulpverleners dat zelf aangeven;
 - b. bij zwaardere trajecten is dat (onder andere):
 - i. percentage afgesloten trajecten (binnen de daarvoor gestelde termijnen);
 - ii. percentage trajecten dat is afgerond conform de behandelplannen;
 - iii. mate waarin cliënten aangeven geen hulp meer nodig te hebben;
 - iv. percentage cliënten dat (niet) opnieuw een beroep doet op de hulpverlening;

- v. de zelfredzaamheid van cliënten (al dan niet met ondersteuning).

ad (5) Sturen op maatschappelijke effecten (outcome)

De indicatoren voor de maatschappelijke effecten worden rechtsreeks afgeleid van de beleidsdoelstellingen en hebben niet alleen betrekking op de beleidsdoelstellingen van de afzonderlijke decentralisaties, maar ook op het integrale beleid in het lokale sociale domein. Met betrekking tot de maatschappelijke effecten kan gedacht worden aan de volgende indicatoren:

1. het aandeel burgers dat zich betrokken voelt bij het wel en wee in de eigen wijk en daar een bijdrage aanlevert;
2. het aandeel burgers dat (zonder ondersteuning) zelfredzaam is;
3. het aandeel burgers dat met ondersteuning zelfredzaam is;
4. een sterke sociale cohesie in de wijken.

ad (6) Sturen op budget

Sturen op budget langs de volgende lijnen:

1. Er zijn beargumenteerde keuzen gemaakt voor de wijze van financiering (populatie, product, instelling, andere vormen).
2. Er is zicht op gereserveerde budgetten.
3. Financiële risico's zijn in beeld, onderscheiden naar voorzieningen en doelgroepen.
4. Beheersmaatregelen zijn benoemd en worden uitgevoerd.
5. Uitgaven zijn in beeld.
6. Onder- dan wel overschrijdingen zijn geconstateerd en verbonden aan beleidsprestaties.

Sturen op positie van de cliënt

De raad doet er goed aan in de eerste helft van 2015 met name aandacht te besteden aan de positie van de cliënt in het nieuwe Wmo-beleid (beleidsprioriteiten) en dan met name te sturen langs de lijnen van basisindicator 1 (wettelijke vereisten), basisindicator 2 (de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente) en 3 (de werkprocessen van met name de sociale netwerken en het Burgerplein¹).

Dat betekent dat onder andere de volgende vragen gesteld zouden kunnen en moeten worden:

1. Wettelijke vereisten
 - De wet schrijft voor dat er beleid is gericht op sociale samenhang en leefbaarheid. De gemeente Alkmaar dicht de sociale netwerken in de wijken en buurten een belangrijke rol toe, met name ook bij het signaleren van problematiek van (aankomende) Wmo-cliënten. Het ontbreekt nog aan een heldere, uitgewerkte visie hoe die signaleringsfunctie in de praktijk gestalte gaat krijgen en hoe wordt toegeleid naar het Burgerplein (wat gaat door en wat kan worden afgehandeld door de 0e en 1e lijn?)
 - De wet schrijft voor dat burgers actief worden geïnformeerd over eigen kracht en de inzet van het sociale netwerk. Dat veronderstelt dat de gemeente Alkmaar een visie heeft (ontwikkeld) op de verhouding eigen kracht, inzet mantelzorg en sociaal netwerk en professionele inzet. Een visie die niet blijft hangen in algemeenheden, maar uitgesplitst is voor de verschillende doelgroepen van het nieuwe Wmo-beleid. Waar liggen mogelijkheden, waar liggen beperkingen, wat mag men verlangen

¹ Burgerplein: Burgerplein is een werktitel en staat voor het ontwikkelen van een centraal gelegen plein waar burgers uit de hele gemeente, inclusief Graft-de Rijk en Schermer, terecht kunnen met hun vragen. Of het nu een paspoort betreft, een vraag op het gebied van schuldhulp, begeleid wonen of opvoeding. Dit burgerplein is een doorontwikkeling van de huidige burgerzaken en het Sociaal Wegwijsplein (zie implementatienota toegang Sociaal Domein van 12 september 2014).

van de mantelzorg, van welke doelgroepen mag meer verwacht worden en van welke doelgroepen minder?

- De wet schrijft voor dat voor alle cliëntgroepen aanbod beschikbaar is (sluitend zorgaanbod) en dat er voldoende keuzemogelijkheden zijn voor de diverse cliëntgroepen. Dat roept vragen op met betrekking tot de inkoop. Heeft de gemeente Alkmaar dusdanig ingekocht dat dit kan worden waargemaakt voor alle cliëntgroepen (zie ook hieronder)?
- Heeft de gemeente een vierjarig (Wmo) beleidsplan vastgesteld waarin de raakvlakken met de overige twee decentralisaties, de Wet passend onderwijs en de Wet publieke gezondheid zijn beschreven?
- Heeft de gemeente een Wmo-verordening vastgesteld waarin onder andere de eigen bijdrageregeling is opgenomen?
- Is er privacy beleid geformuleerd met betrekking tot het verstrekken en bewerken bewaren, verwerken, genereren et cetera van persoonsgegevens?

2. Systeemverantwoordelijkheid

- Zijn alle doelgroepen in beeld, is bekend van welk aanbod zij gebruik maken (en gaan maken) en kan dit aanbod ook daadwerkelijk worden geboden?
- De wet schrijft voor dat alleen aanbieders gecontracteerd mogen worden die voldoen aan de (wettelijke en aanvullende gemeentelijke) kwaliteitseisen. Heeft de gemeente Alkmaar zelf (aanvullende) kwaliteitseisen geformuleerd en zo ja, welke en voor welke voorzieningen en welke doelgroepen?
- Zijn de tweedelijnsvoorzieningen daadwerkelijk toegankelijk voor iedereen die deze voorzieningen nodig kan hebben?
- Is de formatie van het Burgerplein dusdanig dat het de verwachte en beoogde caseload aankan?
- Beschikken de medewerkers van het Burgerplein over voldoende kennis en competenties om als schakel te fungeren tussen nulde- en eerstelijns zorg aan de ene kant en tweedelijns zorg aan de andere kant?
- Zijn er nieuwe zorgarrangementen ingekocht? Zo ja, voor welke groepen cliënten? Welke besparingen beogen deze nieuwe arrangementen te realiseren?

3. Werkprocessen

- Is het Burgerplein dusdanig ingericht dat het alle signalen/doorverwijzingen tijdig op kan pakken, kan beoordelen en kan vertalen in een adequaat aanbod voor alle cliëntgroepen?
- Geldt dat voor alle doelgroepen in het nieuwe Wmo-beleid?
- Als er nieuwe zorgarrangementen zijn ingekocht, welke kwaliteitseisen zijn aan deze arrangementen gesteld en hoe gaan deze arrangementen aan die eisen voldoen?
- Worden de zogenaamde keukentafelgesprekken met nieuwe (potentiële) cliënten en met cliënten met een aflopende indicatie in de eerste helft van 2015 ook gevoerd conform de kwaliteitsstandaarden die door de wetgever (en de gemeente) zijn vastgesteld?

STUREN OP DE WMO IN ALKMAAR



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

STUREN OP DE WMO IN ALKMAAR

- eindrapport -

Auteurs:
Drs. K.B.M. de Vaan
Drs. F.G.H.C. Kriek

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, december 2014
Publicatienr. 14046

© 2014 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Alkmaar
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Doel en vraagstelling	1
1.3	Onderzoeksverantwoording	3
1.4	Leeswijzer	4
2	Veranderde context.....	5
2.1	Decentralisaties	5
2.2	Fusie Alkmaar met Graft-De Rijp en Schermer.....	8
3	Vormgeving van nieuw Wmo-beleid: 2011-2013	9
3.1	Bevindingen: actueel beleidskader 2013-2016	10
3.2	Conclusie.....	12
4	Voorbereid op de toekomst?	15
4.1	Regionale voorbereiding 3D's	15
4.2	Inhoudelijke voorbereiding decentralisatie AWBZ/Wmo....	19
4.3	Innovatie.....	29
4.4	Een externe blik.....	30
4.5	Conclusie.....	34
5	Conclusie.....	39
5.1	Relevante ontwikkelingen	39
5.2	Opvolging aanbevelingen uit 2011	40
5.3	Nieuw Wmo-beleid.....	41
5.4	Afrondend.....	42
6	Sturen op hoofdlijnen: een handreiking.....	45
6.1	Observaties	46
6.2	Handreiking aan de raad.....	49
6.3	Sturen op positie van de cliënt	52
Bijlagen		55
Bijlage 1		57
Bijlage 2		61

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2011 publiceerde de Rekenkamercommissie Alkmaar (verder: RKC) een onderzoek naar het gemeentelijk beleid met betrekking tot de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).¹ Dit onderzoek betrof specifiek de gemeentelijke regierol, het doel(groep)bereik en de financiële risico's voor de gemeente. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn overgenomen door de gemeenteraad.

De RKC wilde begin 2014 weten of en hoe het college deze aanbevelingen heeft opgevolgd. Een follow-up onderzoek in de gebruikelijke zin, waarin sec wordt nagegaan of dit is gebeurd, is echter niet aan de orde: de beleidscontext van de Wmo is immers hevig in beweging en hangt samen met de drie decentralisaties van de AWBZ, op het gebied van werk en inkomen (Participatiewet) en van jeugdzorg (Jeugdwet). De RKC heeft er daarom voor gekozen om vooral vooruit te kijken en na te gaan of de gemeente Alkmaar zich goed voorbereidt op de nieuwe Wmo. Omdat een deel van de aanbevelingen uit 2010 nog steeds relevant is, is ook teruggekeken naar hoe deze zijn opgevolgd.

1.2 Doel en vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het onderzoek heeft tot doel (1) na te gaan of en zo ja hoe de aanbevelingen van de RKC uit 2011 zijn opgevolgd, (2) in het verlengde daarvan vast te stellen in hoeverre het huidige Wmo-beleid rekening houdt met de meest recente (landelijke) ontwikkelingen op het gebied van de drie decentralisaties en daarmee toekomstbestendig is en (3) de gemeenteraad handvatten te bieden om zijn sturende en controlerende rol inzake het nieuwe lokale sociale beleid waar te kunnen maken.

In de uitvoering is de nadruk komen te liggen op de onderdelen 2 en 3. In het onderzoek is bovendien nadrukkelijk ook gekeken naar de voorbereidingen op de nieuwe Wmo. De grootste informatiebehoefte van de gemeenteraad op het vlak van de Wmo ligt op het terrein van de nieuwe wet, de nieuwe taken en doelgroepen en de nieuwe uitvoeringsorganisatie. De raad moet in staat zijn om kaders voor het nieuwe beleid te formuleren, het nieuwe beleid te beoordelen, vast te stellen, te monitoren en bij te sturen waar nodig. Het onderzoek heeft dan ook geresulteerd in een rapport dat kort terugblijkt,

¹ Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar (2011). *Iedereen moet kunnen meedoen. Evaluatie Wmo-beleid in Alkmaar.*

vervolgens een overzicht schetst van de actuele ontwikkelingen tot 1 oktober 2014 en daarin door de gemeente gemaakte keuzes, en afsluit met concrete handvatten voor de gemeenteraad bij de verdere sturing en controle op dit beleidsterrein.

Het onderzoek heeft beoogd de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Welke (landelijke, regionale en lokale) ontwikkelingen rond de Wmo en de drie decentralisaties zijn relevant voor het huidige én het toekomstige Wmo-beleid van de gemeente Alkmaar?
 - a. Met betrekking tot de decentralisatie AWBZ-Wmo?
 - b. Met betrekking tot de nieuwe Jeugdwet?
 - c. Met betrekking tot de nieuwe Participatiewet?
 - d. Met betrekking tot de onderlinge samenhang tussen deze drie decentralisaties?
 - e. Met betrekking tot Passend Onderwijs en de samenhang daarmee?
 - f. Met betrekking tot de belangrijkste lokale en regionale uitvoerders?
 - g. In relatie tot de regionale samenwerking (gemeenten onderling, uitvoerders onderling en tussen gemeenten en uitvoerders)?
2. Zijn de aanbevelingen van de RKC uit 2011 door college en raad opgevolgd?
 - a. Welke aanbevelingen zijn wel en welke zijn niet of in mindere mate opgevolgd?
 - b. Op welke wijze zijn deze aanbevelingen opgevolgd?
 - c. Met welke beleidsinhoudelijke onderbouwingen?
 - d. Is daarmee de effectiviteit van het beleid verbeterd, dan wel beter zichtbaar gemaakt?
 - e. In hoeverre is de bestuurlijke context van invloed geweest op het al dan niet opvolgen van de aanbevelingen?
3. Heeft de gemeente Alkmaar voldoende rekening gehouden met de ontwikkelingen, bedoeld onder vraag 1, bij de vormgeving van het huidige Wmo-beleid?
 - a. Blijkend uit de kadernota 2013-2016?
 - b. Blijkend uit voorgenomen nieuw beleid, lokaal en ook in regionaal verband?
4. Heeft de raad voldoende invloed kunnen uitoefenen en ook daadwerkelijk uitgeoefend op het huidige Wmo-beleid:
 - a. In kaderstellend opzicht?
 - b. In controlerend opzicht?
5. Biedt het huidige en het voorgenomen nieuwe Wmo-beleid adequate aanknopingspunten met het oog op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Alkmaar als gevolg van de decentralisaties na 1 januari 2015?
 - a. Is er sprake van een duidelijke strategie?
 - b. Zijn de kansen en bedreigingen voldoende onderkend en adequaat opgepakt?

6. Beschikt de raad over de juiste handvatten en mogelijkheden om kaders te stellen voor het toekomstig lokaal sociaal beleid en om adequaat te kunnen controleren?
 - a. Welke handvatten zijn (minimaal) noodzakelijk?
 - b. Op welke wijze kunnen deze worden benut door de raad?
 - c. Welke kennis is daarvoor noodzakelijk?
 - d. Hoe kan deze kennis worden verkregen?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen: documentstudie, gesprekken met partijen binnen de gemeente en gesprekken met externe partners.

Documentstudie

Allereerst is relevante beleidsdocumentatie bestudeerd. Het betreft de documentatie met betrekking tot het actuele Wmo-beleidskader, tot stand gekomen na het vorige RKC-rapport over de Wmo. Daarnaast zijn alle relevante stukken met betrekking tot de voorbereidingen voor de nieuwe Wmo bestudeerd. Aangezien deze voorbereidingen in gang waren tijdens het onderzoek, is gestreefd naar het meenemen van zo veel mogelijk van de uitkomsten hiervan. Tot 1 oktober 2014 is de beschikbare documentatie meegenomen in de analyse.

Gesprekken binnen de gemeente

Binnen de gemeente is gesproken met ambtenaren die zich bezighouden met de voorbereidingen op de nieuwe Wmo, met de financiële control, met de samenhang tussen de drie decentralisaties (3D's) en met de voorbereidingen op de Jeugdwet en de Participatiewet. Er is eerst afzonderlijk met hen gesproken, en daarna ook als groep. Daarnaast is een groeps gesprek met raadsleden gehouden en is op twee momenten met het college (de twee verantwoordelijke wethouders) gesproken (bij aanvang van het onderzoek over, en bij de afronding van het onderzoek ter toetsing en aanvulling van de gedane bevindingen).

Gesprekken met externe partners

Voor dit onderzoek is gesproken met partijen die nauw samenwerken met de gemeente bij de voorbereidingen op de nieuwe Wmo en/of die belang hebben bij de uitkomsten van die voorbereidingen. Gekozen is voor een mix van verschillende soorten partijen: zowel aanbieders als vertegenwoordigers van vrijwilligers, cliënten en mantelzorgers.

Voor een overzicht van bronnen en gesprekspartners, zie bijlage 2.

De conceptrapportage is voor ambtelijk wederhoor voorgelegd. De reactie op het wederhoor en een toelichting op de verwerking daarvan zijn bijgevoegd.

1.4 Leeswijzer

Het eerste deel van het rapport, de hoofdstukken 2 tot en met 4, schetsen de context waarin, na het vorige rapport van de RKC, nieuw Wmo-beleid tot stand is gekomen en tot stand komt (hoofdstuk 2), de kwaliteit van het nu geldende Wmo-beleidskader (hoofdstuk 3) en de actuele beleidsontwikkelingen (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 bevat de conclusies. Het rapport eindigt met een handreiking die de gemeenteraad bij de verdere invulling en monitoring van het Wmo-beleid kan gebruiken.

Deze handreiking gaat verder dan de beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies. De handreiking blikt vooruit en biedt op basis van een analyse van de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding op de nieuwe Wmo medio oktober 2014 a) een agenda voor de eerste helft van 2015, b) een systematiek van denken waarmee de raad het debat met het college aan kan gaan en c) een eerste toepassing van deze systematiek.

2 VERANDERDE CONTEXT

2.1 Decentralisaties

Veranderingen	Met de inwerkingtreding van de Wmo in 2007 is een beleidsontwikkeling in gang gezet die gemeenten een steeds grotere verantwoordelijkheid geeft in het brede lokale sociale domein. De drie decentralisaties vormen het (voorlopige) sluitstuk van deze ontwikkeling: • Per 2015 de overheveling van begeleiding en ondersteuning uit de AWBZ naar de Wmo. Ook beschermd wonen gericht op participatie zal vanaf 2015 onder de Wmo vallen. Eerder zijn al de aanspraak op dagbesteding en de aanspraak op persoonlijke verzorging gewijzigd.² • In 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Het gaat hier om de provinciale jeugdzorg, de jeugdbescherming en -reclassering, de jeugd-ggz en de zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking (LVB). • De Participatiewet maakt de gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor een brede en gevarieerde doelgroep van mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) wordt afgesloten voor nieuwe instroom. Gemeenten kunnen de nieuwe voorziening beschut werk inzetten en gebruikmaken van een nieuwe vorm van loonkostensubsidie. Gemeenten worden samen met UWV en sociale partners verantwoordelijk voor het creëren van 125.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Hiertoe worden regionale werkbedrijven opgezet. De veranderingen gaan gepaard met forse bezuinigingen.
Passend onderwijs	Voor de verdere vormgeving van het sociaal domein op lokaal niveau, en met name de aansluiting tussen jeugdzorg en het onderwijs, is ook de Wet passend onderwijs van belang. Deze wet is sinds 1 augustus 2014 van kracht en geeft scholen een zorgplicht voor leerlingen die bij hen worden aangemeld. Als kinderen extra ondersteuning nodig hebben, wordt deze ofwel op school geregeld, of door de scholen in de regio samen op een andere (reguliere of speciale) school, in overleg met de ouders. Afstemming tussen scholen en gemeenten is belangrijk om de zorg voor en ondersteuning aan kinderen en jongeren optimaal te regelen, nu zij de verantwoordelijkheid daarvoor delen.
Samenhang	De drie decentralisaties hangen met elkaar en met Passend Onderwijs samen, omdat de doelgroepen van de AWBZ, Wmo, Participatiewet, Jeugdwet en Wet passend onderwijs elkaar overlappen. Afstemming tussen deze wetten, en de domeinen waarop ze betrekking hebben (welzijn, zorg en ondersteuning, dagbesteding en onderwijs) is noodzakelijk om kwalitatief goede zorg en ondersteuning te kunnen bieden (conform het uitgangspunt van 'één gezin,

² Vanaf 2013 zijn de AWBZ-aanspraken voor mensen met relatief lichte beperkingen ingeperkt.

één plan'³). Afstemming is bovendien noodzakelijk, omdat op die manier naar efficiënte maatwerkoplossingen gezocht kan worden. Een bekend voorbeeld is vrijwilligerswerk dat voor degene die het uitvoert een vorm van dagbesteding kan zijn, en voor degene die er gebruik van maakt een vorm van ondersteuning.

Onzekerheid De decentralisatie van de AWBZ stelt niet alleen gemeenten, maar ook de belangrijkste lokale en regionale uitvoerders van Wmo- en AWBZ-taken voor belangrijke uitdagingen. Van hen wordt gevraagd om zorg en ondersteuning te leveren in 'arrangementen', waarin professionele zorg wordt gecombineerd met het werk van mantelzorgers en vrijwilligers; waarin de cliënt zelf bepaalt; en waarin zorg en ondersteuning minder kosten, maar wel beter aansluiten op de behoefte. De decentralisatie betekent daarnaast voor uitvoerders onzekerheid: het heeft lang geduurd voordat duidelijk was hoe de decentralisaties er precies uit zouden zien. Uitvoerders weten nog niet wat ze van hun nieuwe 'opdrachtgever', gemeenten, kunnen verwachten. Sommigen hebben daarom al grote reorganisaties doorgevoerd, anticiperend op een krimpende markt en een behoefte om flexibel in te kunnen springen op de veranderende vraag. Maar de decentralisatie biedt ook kansen: de markt zal veranderen en wie daar goed op inspringt, kan daarbij winnen (bijvoorbeeld marktaandeel).

Kansen en risico's De drie decentralisaties tezamen impliceren een *transitie* waarbij het gemeentelijke sociale domein in één keer de grootste uitgavenpost op de gemeentelijke begroting gaat worden. Ze brengen kansen en bedreigingen met zich mee. We noemen de belangrijkste.⁴

1. De samenhang tussen de decentralisaties onderling en met Passend Onderwijs biedt de mogelijkheid om beter passende zorg en ondersteuning te leveren, met name daar waar sprake is van 'meervoudige problematiek' (problemen op meerdere leefgebieden) en om dat op een efficiënte manier te doen. Door te weten welke doelgroepen het meest aanspraak maken op de regelingen die gedecentraliseerd worden, weet de gemeente waar de meeste winst te halen valt met goede coördinatie van zorg en ondersteuning. Het leggen van zinvolle verbindingen tussen uitvoerders (bijvoorbeeld door ze samen te laten werken in de 'toegang') en een goede probleemverkenning door adequaat daarop toegeruste uitvoerders (het 'keukentafelgesprek') faciliteren dit. Door goed zicht te hebben op welke voorzieningen voor meerdere doelgroepen relevant zijn (zoals vervoer, arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk) ontstaat de mogelijkheid om deze voorzieningen efficiënter te organiseren. De keerzijde van de

³ 'Eén gezin, één plan' is een term die afkomstig is uit de jeugdzorg, maar nu ook op de 3D's gezamenlijk wordt toegepast, en verwijst naar een integrale benadering van gezinnen die met meervoudige problematiek kampen. Er worden dus niet op de diverse leefgebieden (zoals werk & inkomen, opvoeding en psychische problematiek) aparte plannen van aanpak opgesteld, maar de leefgebieden en problematiek daarop worden in samenhang onderzocht en aangepakt, waarbij één hulpverlener de coördinatie heeft.

⁴ Deze opsomming is onder andere gebaseerd op een studie van het Centraal Plan Bureau (CPB, 4 sep 2013, *Decentralisaties in het sociaal domein*) en de VNG-brochure *Factsheet samenhang decentralisaties* (april 2012)

- samenhang tussen de drie decentralisaties is het risico dat de groepen met cumulerende regelingen onevenredig hard getroffen worden door bezuinigingen. Dat is iets waar de gemeente alert op moet zijn.
2. Vanaf 2015 draagt de gemeente het financiële risico van de te decentraliseren taken. Dit risico noodzaakt de gemeente om de onder 1 genoemde kans die de samenhang biedt, optimaal te benutten.
 3. Niet alleen de gemeente en uitvoerders in het veld moeten 'kantelen'⁵, vooral ook de burger moet meegenomen worden in dit nieuwe denken. De burger moet meer zelf gaan doen (al dan niet ondersteund vanuit het sociale netwerk) en minder zorgconsument worden. Weerstand bij de burger zal het moeilijker maken de gewenste kantelingen te realiseren en vormt daarmee een bedreiging voor het realiseren van de gewenste bezuinigingen.
 4. Een risico dat inherent is aan de decentralisatie naar gemeenten, is dat de schaal waarop voorzieningen georganiseerd moeten worden, nadelig uit kan vallen: uitvoeringskosten kunnen relatief hoog zijn en besparingen relatief laag of wegvloeien buiten het gemeentelijke domein. Kennis en inkoopmacht zijn relatief beperkt in relatie tot de grote spelers (met name zorgverzekeraars) in het sociaal domein. Dit noopt tot intergemeentelijke samenwerking, waarbij steeds een balans gezocht moet worden tussen het beoogde lokale maatwerk en de schaalvoordelen van samenwerking. Alkmaar maakt in het kader van de decentralisaties deel uit van het congruent⁶ samenwerkingsverband Regio Alkmaar, samen met de gemeenten Bergen, Castricum, Graft-De Rijp, Heiloo, Heerhugowaard, Langedijk en Schermer. In hoofdstuk 4 wordt deze regionale samenwerking nader toegelicht. Regionale samenwerking is in die zin complex, dat de gemeente daar moeilijker op kan sturen dan op het eigen gemeentelijke beleid. Er moet immers met zeven andere gemeenten worden afgestemd. De raad staat meer op afstand waar het de taken betreft die regionaal worden ingevuld en uitgevoerd, maar blijft verantwoordelijk voor kaderstelling en controle.

⁵ Kantelen staat voor een nieuwe manier van werken in de Wmo. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) introduceerde de term in 2008. Een jaar later startte de VNG het project *De Kanteling*. Dit project was erop gericht de compensatieplicht zo in te vullen, dat mensen met een beperking betere kansen hebben om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Een gekantelde manier van werken vraagt een nieuwe benadering van gemeenten én burgers. Meer tijd nemen voor het eerste gesprek met de burger bijvoorbeeld, en afstappen van de standaard voorzieningenlijst. In elk gesprek staan regie over het eigen leven en zelfredzaamheid voorop.

⁶ De term 'congruent' impliceert dat als gemeenten op meerdere gebieden samenwerken, ze dat in steeds dezelfde combinaties doen ('congruente verbanden'); dat helpt bestuurlijke drukte te voorkomen en er wordt bovendien al enigszins voorgesorteerd op een latere samenvoeging. Minister Plasterk van BZK heeft in het voorjaar van 2013 gemeenten gevraagd om dit soort verbanden aan te gaan met het oog op de samenwerking in het sociale domein.

2.2 Fusie Alkmaar met Graft-De Rijk en Schermer

Per 1-1-2015 fuseert Alkmaar met de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer. Dat betekent dat de beleidsontwikkelingen met deze gemeenten moeten worden afgestemd, omdat straks een gezamenlijk beleidskader wenselijk is. Dat wordt deels gefaciliteerd door het feit dat deze gemeenten alle drie zijn aangesloten bij het regionale samenwerkingsverband. Bovendien hebben de drie gemeenten per 1-1-2014 al één ambtelijke organisatie.

Er zijn verschillen tussen de drie gemeenten, waarmee met de voorbereidingen op de nieuwe Wmo rekening gehouden moet worden. Het belangrijkste verschil ligt in de mate van verstedelijking: Alkmaar is een stad, terwijl Graft-De Rijk en Schermer samen uit dertien kleine kernen bestaan. Dit heeft consequenties voor de inrichting van de toegang tot de Wmo: neemt de drempel tot het vragen van zorg en ondersteuning voor de bewoners van de kleine kernen toe doordat deze op grotere afstand van hen worden georganiseerd en ingekocht?

Daarnaast blijkt uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken en de beschikbare gegevens over zorgconsumptie dat er verschillen in zorgconsumptie zijn: deze is in Graft-De Rijk en Schermer veelal lager dan in Alkmaar, hebben ambtenaren in de interviews aangegeven (de beleving bestaat dat inwoners van deze gemeenten al meer onderling oplossen). Dat betekent waarschijnlijk dat er ook minder op valt te besparen. De concurrentie tussen aanbieders is bovendien minder, het aanbod is meer historisch bepaald en er bestaat een wens in de kernen om continuïteit in het aanbod te houden. Met al deze zaken zal in het beleid en het inkoopproces rekening gehouden moeten worden.

3 VORMGEVING VAN NIEUW WMO-BELEID: 2011-2013

In 2011 publiceerde de RKC Alkmaar haar rapport over het Wmo-beleid van de gemeente. Daarin concludeerde de commissie dat het beleid strikt genomen weliswaar aan de wettelijke eisen voldeed, maar dat het een gebrek aan scherpte en samenhang had. Door het gebrek aan scherpte was het doelbereik niet vast te stellen; de gemeente stuurde daar ook niet op en ze gaf in meer algemene zin onvoldoende invulling aan haar regierol. De raad gaf nauwelijks invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Tot slot rapporteerde de RKC een gebrek aan risicomanagement en actieve financiële beleidssturing op het thema.

Naar aanleiding van deze conclusies deed de RKC aanbevelingen aan zowel het college en de ambtelijke organisatie, als aan de gemeenteraad. Deels hebben deze aanbevelingen betrekking op de technische kwaliteit van het beleid. College en ambtelijke organisatie wordt aangeraden te zorgen voor een sluitende beleidscyclus. Die aanbeveling geldt altijd en voor elk beleidsterrein en betekent kortweg dat beleid samenhangend en volledig is, duidelijke (SMART) doelstellingen kent die het mogelijk maken om het doelbereik te meten, dat dit meten ook inderdaad in de vorm van monitoring gebeurt en dat de informatie uit de monitoring gebruikt wordt om het beleid zo nodig bij te stellen. Raad, college en ambtelijke organisatie hebben hierin ieder een eigen verantwoordelijkheid.

De RKC adviseerde ook om te zorgen voor een sterke gemeentelijke regierol. De decentralisatie van de AWBZ maakt deze aanbeveling nog relevanter dan deze in 2011 al was. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om het sociaal domein zo vorm te geven dat overheid, professionele instellingen voor zorg en ondersteuning, vrijwilligers, mantelzorgers en mensen met een beperking samenwerken. Dat vereist het leggen van verbanden, voorlichten, sturen op resultaten en effecten en monitoren over de grenzen van de oude domeinen jeugd, werk & inkomen en zorg & welzijn heen.

Tot slot bevatte het rapport van de RKC een aantal aanbevelingen met betrekking tot de financiële kant van het Wmo-beleid. Ze betreffen de bestemmingsreserve, de risicoanalyse en de relatie tussen doelen, doelstellingen en begrote kosten.

Dit hoofdstuk schetst de totstandkoming van nieuw Wmo-beleid na de publicatie van het rapport van de RKC. Het heeft tot doel te informeren op hoofdlijnen, ook over de mate waarin en de wijze waarop de aanbevelingen van de RKC zijn opgevolgd, maar niet om het beleid in detail te beoordelen. Dat beleid is namelijk al bijna verouderd: per 1-1-2015 wordt de AWBZ gedecentraliseerd en treedt de nieuwe Wmo in werking. Op dit moment is de gemeente dan ook druk met het ontwikkelen van nieuw beleid. Na dit hoofdstuk zal daarom uitgebreid op die actuele ontwikkelingen worden ingegaan.

3.1 Bevindingen: actueel beleidskader 2013-2016

Beleidscyclus Het actuele beleidskader Wmo (2013-2016) is een overgangskader naar de decentralisatie van de AWBZ en de jeugdzorg. Op het moment van vaststellen (4 april 2013) was al duidelijk dat er in het sociaal domein en met betrekking tot de Wmo veel zou veranderen. Het kader past goed in het gedachtegoed van *De Kanteling* (zie voetnoot 5), dat uitgaat van een benadering van cliënten die in eerste instantie kijkt naar wat zij en hun omgeving zelf kunnen doen, en pas daarna kijkt waar ondersteuning vanuit de gemeente nodig is. Dit krijgt zijn beslag in de op 16 april 2013 en 13 juni 2013 vastgestelde beleidsregels en verordening Wmo.

De gekantelde werkwijze vormt een goede voorbereiding op de decentralisatie van de AWBZ, omdat deze een aantal uitgangspunten met de nieuwe Wmo deelt, namelijk meer inzetten op eigen kracht, sociale netwerken en informele vormen van ondersteuning; zoeken naar 'de vraag achter de vraag'; en minder nadruk op het verstrekken van voorzieningen.

Het beleidskader 2013-2016 bevat per prestatieveld een probleemanalyse, doelen, activiteiten en resultaatindicatoren. Daarmee is de aanzet tot een sluitende beleidscyclus aanwezig. Het kader houdt in zijn beschrijvingen en doelstellingen ook duidelijk en op een goede manier rekening met de aanstaande decentralisaties. Voor degenen die bekend zijn met het thema is over het algemeen duidelijk wat de gemeente onder de opgenomen doelstellingen verstaat. Aan de doelstellingen worden ook strategieën en indicatoren gekoppeld. Toch zijn de doelstellingen vaak maar ten dele SMART geformuleerd. De indicatoren dekken niet alle doelstellingen, waardoor een deel van de (sub)doelstellingen niet meetbaar is. Bovendien geven de indicatoren geen streefwaarden en is niet aangegeven wanneer welk niveau bereikt moet zijn. Of doelstellingen realistisch zijn, is voor de goede verstaander wel af te leiden uit het beleidskader door te kijken naar de opgenomen strategieën die veelal gezien het beleidsveld, het beschikbare instrumentarium en de betrokken actoren logisch zijn gekozen. Soms lopen strategieën en indicatoren echter door elkaar, sluiten strategieën niet logisch aan op doelstellingen of zijn strategieën onvoldoende duidelijk geformuleerd waardoor de 'hoe'-vraag onbeantwoord blijft. De doelstellingen laten daarom met name op de punten 'meetbaar', 'realistisch' en 'tijdgebonden' gebreken zien.

Overigens is soms wel in andere documenten uitgewerkt wat de gemeente gaat doen om de beoogde doelen te bereiken. Voor prestatieveld 6 is dit gebeurd in de Wmo-verordening en -beleidsregels, die duidelijke doelen en inspanningen beschrijven, die op elkaar aansluiten en meetbaar zijn. De doelstellingen en inspanningen op de prestatievelden 7, 8 en 9 zijn nader uitgewerkt in de documenten met betrekking tot de brede heroriëntatie van de maatschappelijke opvang.

De uitwerking van het Wmo-beleid in de programmabegroting 2014 is niet helemaal in lijn met het beleidskader. In de programmabegroting is de verdeling in prestatievelden/thema's losgelaten en zijn de doelstellingen anders dan die in het beleidskader (hoewel ze wel op elkaar aansluiten). Er lijkt in de programmabegroting sprake te zijn van een doorontwikkeling van de doelstellingen met het oog op *De Kanteling* en de nieuwe Wmo, wat op zich natuurlijk een wenselijke ontwikkeling is. De programmabegroting bevat echter kritische prestatie-indicatoren (KPI's) die geen betrekking hebben op de doelstellingen. Waar de hoofddoelstellingen betrekking hebben op (het ondersteunen van) participatie en preventie, hebben de effectindicatoren betrekking op tevredenheid en afhandeling van aanvragen binnen de wettelijke termijn.

Financiële
risico's

Het beleidskader 2013-2016 bevat een risicoanalyse die onder andere aandacht besteedt aan financiële risico's die relevant zijn met het oog op de decentralisaties; risico's die samenhangen met:

- het afnemende rijksbudget en stelselwijzigingen;
- het opneindekarakter van de regeling voor individuele voorzieningen;
- de gekantelde werkwijze;
- de regie op het collectieve aanbod.

Hoe deze risicoanalyse tot stand is gekomen, is niet vermeld. De financiële omvang van de risico's is bovendien niet begroot.

Uit de genoemde beheersmaatregelen valt af te leiden dat de gemeente besparingen verwacht te realiseren door het meer integraal werken, een duidelijke regievoering, meer inzet op preventieve maatregelen, het bevorderen van eigen kracht, meer maatwerk, innovaties en dergelijke. Hoe groot die besparingen kunnen zijn, is echter noch begroot, noch onderbouwd, waardoor niet aannemelijk wordt gemaakt dat de beheersmaatregelen voldoende zullen zijn voor het verminderen dan wel wegnemen van de genoemde risico's.

Aansluiting
budget op
zorgbehoefte

In de documentatie is geen onderbouwing aangetroffen van het in het beleidskader genoemde budget. Daarom is niet bekend waar dit budget op is gebaseerd en kan niet worden beoordeeld of dit aansluit op de behoefte aan zorg en ondersteuning in de gemeente. Waarschijnlijk heeft de gemeente het budget uit het gemeentefonds overgenomen. Dat is gebaseerd op een landelijk verdeelmodel, dat weer stoelt op objectiveerbare indicatoren. De gemeente is echter zelf niet nagegaan of dit ook daadwerkelijk aansluit op de Alkmaarse situatie. Het valt op dat in 2012 de uitgaven aan de Wmo ongeveer negen ton lager waren dan begroot, hetgeen met name veroorzaakt lijkt te zijn doordat minder is besteed aan individuele voorzieningen dan was beraamd en de inkomsten uit eigen bijdragen hoger waren. Dit lijkt zich in 2013 te hebben voortgezet. Structurele overschotten zijn een signaal dat het budget niet goed aansluit op de zorgvraag, maar kunnen er ook op wijzen dat de doelgroep niet geheel wordt bereikt.

Het budget voor de maatschappelijke opvang is in de documenten met betrekking tot dat thema uitgewerkt. Daar moet echter de kanttekening bij geplaatst worden dat niet duidelijk is of en hoe de ingeboekte bezuinigingen gerealiseerd gaan worden.

Rol van de raad

In april 2011 besluit de gemeenteraad, naar aanleiding van het rapport van de RKC over het Wmo-beleid, dat er uiterlijk op 12 januari 2012 een nieuw beleidskader ter vaststelling voorgelegd moet worden aan de raad, dat voldoet aan de aanbevelingen van de RKC.

Er start vervolgens een proces om tot dit beleidskader te komen, waarbij de raad zich als een kritische volger opstelt, zowel ten aanzien van de inhoud als ten aanzien van het proces. De raad bespreekt inhoudelijk de documenten die het college voorlegt (een verkennende notitie op 28 juni 2011 en een contourennota op 4 oktober 2011) en eist een actieve rol in het proces op. Zo neemt de raad het initiatief voor een informatieve raadsbijeenkomst na de eerste consultatieronde, een bijeenkomst die de vorm krijgt van een expertmeeting op 27 september 2011. Voorafgaand aan de bespreking van het conceptbeleidskader organiseert de raad een hoorzitting met Wmo-cliënten (30 november 2011).

Zoals gepland wordt op 12 januari 2012 het Wmo-beleidskader 2012-2016 ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Deze is echter van oordeel dat het kader onvoldoende tegemoetkomt aan de aanbevelingen die de RKC een jaar eerder heeft gedaan. De raad stelt het Wmo-beleidskader daarom alleen vast voor het jaar 2012, en vraagt het college om voor juli 2012 een nieuw concept-beleidskader 2013-2016 te presenteren. Het kader daarvoor schrijven de Wmo-woordvoerders van de raad: *Alkmaar in samenhang, kader voor sociaal beleid* bevat de visie van de raad op de richting voor het beleid met betrekking tot het sociaal domein. De raad stelt het stuk op 12 april 2012 vast.

Het opstellen van het beleidskader 2013-2016 vergt meer tijd dan de raad aanvankelijk heeft aangegeven. Het wordt op 4 april 2013 ter besluitvorming voorgelegd aan de raad en wordt unaniem aangenomen. Er is sprake geweest van een proces waarin de raad een actieve rol heeft vervuld en heeft bewaakt dat het college opvolging gaf aan de aanbevelingen van de RKC.

3.2 Conclusie

Het Wmo-beleidskader 2013-2016 is door de op handen zijnde decentralisatie van de AWBZ vanaf 2015 niet meer bruikbaar. Zo lang er nog geen nieuw beleidskader is, zijn dit echter de kaders waarmee gewerkt wordt. Dat wordt door de gemeenteraad ook zo gezien: hij stelde in 2012 immers een kader voor *sociaal beleid* op, vooruitblikkend op de decentralisaties. In het gesprek dat voor het onderhavige onderzoek met raadsleden is gevoerd, is dit door één van hen nog benadrukt. Het is daarom toch relevant om na te gaan in

hoeverre dit beleidskader tegemoetkomt aan de aanbevelingen van de RKC uit 2011. Onderstaande tabel bevat een overzicht.

Norm	Oordeel	
Zorg voor een sluitende beleidscyclus	Het Wmo-beleidskader 2013-2016 bevat op elk prestatieveld probleemanalyses, doelstellingen en soms ook indicatoren voor het meten van doelbereik. Geconstateerd is echter dat de aansluiting van de doelstellingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau niet optimaal is waardoor de strategische doelen op de punten 'meetbaar', 'realistisch' en 'tijdgebonden' nog verbeterd kunnen worden. Bovendien is geconstateerd dat de inhoud van het beleidskader en de inhoud van de programmabegroting niet naadloos op elkaar aansluiten. In de programmabegroting lijkt sprake te zijn van voortschrijdend inzicht, maar het is wenselijk dat dit expliciet gekoppeld wordt aan de oorspronkelijke beleidskaders, zodat de bijstelling daarvan op transparante wijze gebeurt.	
Financiële risico's zijn bekend en worden effectief beheerst	Voor zover kan worden nagegaan ontbreekt een risicoanalyse die van voldoende kwaliteit is. Van genoemde beheersmaatregelen kan niet worden nagegaan of deze voldoende zullen zijn.	
Het Wmo-budget sluit aan op de behoefte aan zorg en ondersteuning	De onderbouwing van het budget voor de Wmo ontbreekt. Uit het feit dat elk jaar sprake is van onderuitputting zou kunnen worden afgeleid dat het Wmo-budget aansluit op de vraag; door het ontbreken van de onderbouwing en van onderzoek naar de oorzaken van de onderuitputting is het echter niet mogelijk om dat vast te stellen.	-

De sterke gemeentelijke regierol, waar de aanbevelingen van de RKC om vragen, is een punt dat beoordeeld kan worden aan de hand van de actuele voorbereidingen op de nieuwe Wmo. Dit komt daarom in het volgende hoofdstuk aan bod.

4 VOORBEREID OP DE TOEKOMST?

Dit hoofdstuk beschrijft de voorbereidingen in de gemeente Alkmaar op de decentralisatie van de AWBZ naar de Wmo, en waar relevant de decentralisaties op het gebied van jeugdzorg en participatie. Daarbij wordt zowel de inhoud als het proces beschreven, en zowel de lokale als regionale voorbereidingen.

4.1 Regionale voorbereiding 3D's

Samenwerking De acht gemeenten in de Regio Alkmaar⁷ werken samen bij de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het document *Uitwerking congruent samenwerkingsverband 3D* bevat de doelen voor de decentralisaties:

Doelen 3D's regio Alkmaar

- Inwoners doen zo lang mogelijk zelfstandig mee in de samenleving.
- Zo veel mogelijk uitgaan van de eigen kracht en eigen regie van mensen.
- Een vraaggerichte aanpak. Kleine vragen klein houden, versterken van collectieve voorzieningen en vroegsignalering.
- Ondersteuning door middel van maatwerk arrangementen voor inwoners die hun ondersteuningsvraag niet op eigen kracht kunnen oplossen en voor wie een collectieve voorziening geen passende oplossing biedt.

Het uitgangspunt bij de regionale samenwerking is dat deze zich beperkt tot de zaken waarvan het daadwerkelijk een (kwalitatieve en/of financiële) meerwaarde heeft om ze regionaal op te pakken. Andere uitgangspunten zijn:

- Uitvoering in samenhang: inwoners kunnen voor niet-medische ondersteuning op één herkenbaar punt terecht.
- Maatwerk staat centraal: professionals krijgen de ruimte om zelf te beoordelen welke zorg nodig en passend is.
- Een kleine organisatie, waardoor zo veel mogelijk middelen naar de uitvoering gaan.

De vormgeving van de voorbereidingen op regionaal niveau is beschreven in het *Programmaplan decentralisaties sociaal domein Regio Alkmaar* en *Regie op decentralisatie, plan van aanpak Regio Alkmaar*. Men heeft gekozen voor een programmatische aanpak om beter te kunnen sturen op het complexe traject van de decentralisaties. Er is een regionaal programmabureau ingericht en er wordt gewerkt in vier programma's, te weten AWBZ, Participatie,

⁷ Alkmaar, Bergen, Castricum, Graft-De Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Schermer.

Jeugdzorg en Overkoepelende en innovatieve thema's. Onder dit laatste thema vallen onder andere:

- De toegang: gemeenten hebben de toegang nu heel verschillend ingericht. Het doel is om inzicht te krijgen in de manier waarop inwoners met vragen zo goed mogelijk kunnen worden geholpen. Onderzocht wordt of een zo veel mogelijk uniforme werkwijze kan worden vormgegeven.
- De informatievoorziening: er wordt gewerkt aan een haalbaar en betaalbaar systeem voor informatievoorziening dat de integrale benadering van 'één gezin, één plan' ondersteunt.
- Inkoop: in de regio zijn circa 150 aanbieders die begeleiding/ondersteuning bieden. Het doel is om te komen tot een eenvoudiger gestructureerd aanbod (minder afzonderlijke producten) dat aansluit bij de nieuwe wettelijke eisen, werkwijze en doelstellingen. Aanvankelijk lijkt het doel ook geweest te zijn om het aantal zorgaanbieders te verkleinen tot ongeveer 25, maar uit het ambtelijk wederhoor op de conceptrapportage van dit onderzoek blijkt dat dit nu in ieder geval niet meer wordt nagestreefd.⁸
- Bundeling van bestaande vervoersvoorzieningen: gezamenlijk met zorgaanbieders worden de mogelijkheden verkend om te komen tot een goede vervoersvoorziening die dwarsverbanden legt tussen de doelgroepen van de AWBZ en de Participatiewet.

4.1.1 Bestuurlijke organisatie

Grip raad De gemeenteraad realiseert zich dat grip op de regionale ontwikkelingen niet vanzelfsprekend is. In een amendement bij het raadsbesluit om met de acht gemeenten in de regio Alkmaar een congruent samenwerkingsverband te vormen in relatie tot het uitvoeren van de decentralisaties in het sociaal domein (raadsstuk 2013-542) vraagt de raad om een voorstel van de griffiers over de wijze waarop de raad regionaal zijn kaderstellende, controlerende en budgetterende rol kan uitoefenen in relatie tot het samenwerkingsverband. Dit amendement leidde tot een voorstel voor een bestuurlijke organisatie en besluitvormingsmodel voor de periode tot 1 januari 2015. Dit heeft geresulteerd in deelname van de griffier van Heerhugowaard in het Bestuurlijk team en het organiseren van maandelijkse regionale informatiebijeenkomsten.

Besluitvorming De voortgang van de implementatie van de nieuwe Wmo, Jeugdwet en Participatiewet wordt op regionaal niveau bewaakt door het Bestuurlijk team (BT). In het BT zijn alle acht colleges vertegenwoordigd door een wethouder, de ambtelijk opdrachtgever (een gemeentesecretaris namens het secretarissenoverleg) en de opdrachtnemer (de programmamanager). Ook heeft een griffier zitting in het BT.

⁸ In het ambtelijk wederhoor is het volgende opgenomen: "...merken wij op dat het niet een doelstelling was en is te komen tot minder aanbieders. Primair staat de keuzemogelijkheid voor de cliënten (Wel is bij de onderhandelingen gekozen voor een slim en gedifferentieerd proces, gebruikmakend van beschikbare digitale middelen)." In regionale stukken met betrekking tot de overheveling van begeleiding is het verkleinen van het aantal aanbieders echter aanvankelijk wel opgenomen.

Besluitvorming vindt plaats middels 'bekrachtiging'. Dat werkt als volgt. Besluiten worden ambtelijk voorbereid en vervolgens voorgelegd aan het PORA (Portefeuillehouderoverleg Regio Alkmaar) of het BT. Als minimaal de helft van de leden de voorkeursvariant ondersteunt (de variant waar ambtelijk de voorkeur naar uitgaat), wordt besluitvorming in de afzonderlijke gemeenten geagendeerd. Daarbij worden, indien mogelijk, maximaal twee alternatieven voorgelegd. Randvoorwaarden, gevolgen en risico's van de varianten zijn daarbij uitgewerkt. De leden van het PORA/BT rapporteren aan hun eigen college/raad terug of zij de voorkeursvariant ondersteunen ter voorbereiding op de besluitvorming in hun gemeente. Inbreng vanuit gemeenteraden/ raadscommissies wordt door de leden van PORA/BT meegegeven aan de regionale ambtelijke opdrachtgever, die kijkt of en op welke wijze de inbreng verwerkt kan worden in beleid en/of implementatie. Daarna wordt een voorstel aan de gemeenteraden of colleges voorgelegd. Gemeentebesturen kunnen ervoor kiezen de voorkeursvariant niet aan te nemen.⁹

Griffiers De griffiers zijn nauw betrokken bij de beleidsvoorbereiding en de informatievoorziening aan de gemeenteraden en bewaken dat de gemeenteraden hun rol goed in kunnen vullen. Regioavonden (zie hieronder) worden in overleg met de griffiers ingevuld; er zit een griffier aan bij het BT; en griffiers houden de bestuurlijke kalender bij zodat raadsleden weten wanneer ze welk onderdeel van de besluitvorming kunnen verwachten.¹⁰

4.1.2 'Couleur locale'

Informatie Informatie krijgen de gemeenteraden uiteraard via beleidsdocumenten en in commissievergaderingen, maar ook maandelijks op zogenaamde 'regio-avonden'. Daarbij komen onderwerpen aan de orde die enerzijds alle drie de decentralisaties raken (zoals de toegang en regievoering) en anderzijds ook onderwerpen die specifiek betrekking hebben op de overheveling van begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo, de transitie jeugdzorg en passend onderwijs, en de Participatiewet. Tijdens één van deze bijeenkomsten is nadrukkelijk ingegaan op de rol van de gemeenteraden in het decentralisatie-proces en de keuzes die door de raden gemaakt moeten worden. Naast deze regionale bijeenkomsten vinden ook eenmaal per maand lokale informatie-bijeenkomsten plaats samen met de fusiegemeenten Graft-de Rijp en Schermer. Tot slot ontving de raad in 2014 drie nieuwsbrieven over de voortgang.

Beleids-vrijheid Regionale samenwerking perkt per definitie de gemeentelijke vrijheid in om zorg en ondersteuning naar eigen inzicht in te vullen; er moet immers afgestemd worden met andere gemeenten. Maar niet alles hoeft regionaal georganiseerd te worden. Daar waar organisatie wel op regionaal niveau

⁹ Raadsvoorstel Bestuurlijke besluitvorming 3D in regio Alkmaar (203-1408).

¹⁰ Presentatie van griffiers aan gemeenteraden: *Grip op decentralisaties* (Alkmaar, 11 september 2013).

plaatsvindt, heeft de gemeente(raad) bovendien niet per definitie geen inspraak. Vanuit de regio is inzichtelijk gemaakt waar de beleidsvrijheid van de gemeenten ligt.¹¹ Op het punt van de Wmo/AWBZ geldt:

- Vanwege de complexiteit van de nieuwe taak is ervoor gekozen om de beleidsvoorbereiding regionaal te doen, met een sterk accent op inkoop. Gemeenteraden stellen de beleidskaders vast. Ter voorbereiding daarop worden er opiniërende/informerende besprekingen in raadscommissies gehouden.
- Processen van inkoop, contractbeheer, overheveling van de bestaande cliëntengroep en het op een grotere schaal organiseren van voorzieningen worden uitgevoerd op regionaal niveau; de lokale ruimte ligt vooral op het terrein van de inkoop en organisatie van welzijnsvoorzieningen, vrijwilligerswerk, mantelzorgondersteuning et cetera (het preventieve veld).
- Alkmaar is centrumgemeente voor verslaafdenzorg, maatschappelijke en vrouwenopvang, huiselijk geweld en beschermd wonen. Dat betekent dat Alkmaar vanuit het gemeentefonds middelen voor deze taken ontvangt en samen met gemeenten in de regio moet bepalen hoe die middelen worden ingezet. Dit gebeurt in een afzonderlijk beleidstraject, dat buiten de scope van dit onderzoek is gebleven.

Opstelling raad De raad volgt de ontwikkelingen op de voet en neemt zijn rol serieus, wat ook blijkt uit het hierboven genoemde amendement waarmee de raad aan de griffiers om advies vroeg bij de invulling van zijn rol. Bij de bespreking van het stuk met betrekking tot de bestuurlijke besluitvorming rondom de 3D's in de regio Alkmaar benadrukken commissieleden hun wens, dat de raad actief en in het begin van het proces wordt betrokken bij de kaderstelling en accurate informatie krijgt over voorgelegde alternatieven voor de voorkeursvariant (12 december 2013). Alle stukken die voor besluitvorming aan de raad worden voorgelegd, zijn besproken in commissievergaderingen, alvorens te worden vastgesteld in een raadsvergadering. Uit de notulen blijkt dat deze besprekingen in karakter variëren van oppervlakkig tot inhoudelijk en van kritisch tot instemmend.

Raadsleden hebben in het groepsgesprek dat voor dit onderzoek met hen is gevoerd aangegeven dat zij het moeilijk vinden om te sturen op de ontwikkelingen op regionaal niveau. Ze geven het college wel aanwijzingen mee en worden ook regelmatig geïnformeerd, maar vinden tegelijkertijd dat hun invloed beperkt is en de druk groot is om in te stemmen met wat regionaal is voorbereid.

4.1.3 Samenhang in het sociaal domein

De voorbereiding op de nieuwe Wmo is zowel een regionale als een lokale aangelegenheid. De regionale organisatie is hierboven beschreven. Lokaal is er een projectorganisatie ingericht voor de 3D's, met de Wmo als onderdeel

¹¹ *Programmaplan decentralisaties sociaal domein Regio Alkmaar.*

daarvan. Voor elke decentralisatie is een ambtelijk team ingericht, als ook voor thema's die door de drie decentralisaties heen lopen. Daarboven staan een programmteam, kernteam en stuurgroep waarin de afstemming van de 3D's plaatsvindt op het niveau van projectleiding (programmteam), agendasetting (kernteam) en bestuurlijke aansturing (stuurgroep). In de laatste drie organen moeten de verbindingen tussen de 3D's bewaakt worden.

In de regionale beleidsstukken wordt telkens opnieuw het belang van afstemming tussen de verschillende beleidsthema's in het sociaal domein benadrukt. In de praktijk ligt de prioriteit echter bij het op tijd realiseren van de afzonderlijke decentralisaties; er is wel oog voor verbindingen tussen de 3D's (bijvoorbeeld op het gebied van de toegang, overlap in doelgroepen) maar deze zijn nog niet (beleidsmatig of anderszins) uitgewerkt. De verwachting is dat vanuit de toegang, waaruit bij de uitvoering van de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet op een vergelijkbare manier gewerkt zal gaan worden, dwarsverbanden zullen worden gelegd daar waar deze aan de orde blijken te zijn. Bij de inkoop van begeleiding werken ambtenaren vanuit de Wmo en Jeugd samen.¹²

Wat is 'ontschotting'?

Als gesproken wordt over de drie decentralisaties, wordt ook wel gesproken over ontschotting. Maar wat is dat concreet? Het gaat onder andere om mogelijkheden die ontstaan als gemeentelijke afdelingen, die op dit moment apart zijn georganiseerd, gezamenlijk naar de problematiek gaan kijken. Dan is het bijvoorbeeld mogelijk om:

- Kinderen van ouders met een verstandelijke beperking, die zelf normaal begaafd zijn, af en toe uit huis te halen; iets wat nodig kan zijn om problemen bij deze kinderen te voorkomen, maar waar nu geen indicatie voor wordt afgegeven.
- Schuldsanering en het bieden van onderdak in te zetten in trajecten die daar op zichzelf los van staan, maar bemoeilijkt worden door dit soort praktische problemen.
- Kinderen met zware beperkingen in het onderwijs te handhaven doordat onderwijs en jeugdzorg (beter) gaan samenwerken.¹³

4.2 Inhoudelijke voorbereiding decentralisatie AWBZ/Wmo

Aan het begin van paragraaf 4.1 staan de regionale doelen voor de drie decentralisaties beschreven. Deze doelen sluiten aan bij de nieuwe wetgeving en vormen het kader waarbinnen het beleid en de uitvoering vorm krijgen. Daarnaast vormt de visie van het college op de rol van de gemeente een belangrijk uitgangspunt bij de voorbereidingen.¹⁴ In die visie is de gemeente een partner in de netwerksamenleving; een partner weliswaar die financiert en

¹² Bron: gesprekken met betrokken ambtenaren.

¹³ Bron: gesprekken met externe partijen.

¹⁴ Deze bevinding is gebaseerd op het gesprek dat is gevoerd met het college.

regisseert, maar ook vooral een partner die initiatieven vanuit de samenleving faciliteert en daaraan dienstbaar is. Daaruit volgt dat het beleidskader (waarin deze uitgangspunten in onderlinge samenhang en in samenhang met de Participatiewet en de Jeugdwet beschreven zullen moeten worden) nog niet gereed is: beleid volgt uitvoering. Het college kiest voor een incrementele beleidsvorming: eerst elk onderdeel apart goed regelen, en het geheel dat daardoor ontstaat vervolgens in een beleidskader vastleggen.¹⁵

De overgang van een deel van de AWBZ-cliënten naar de gemeente is de grootste verandering in de nieuwe Wmo: de doelgroep wordt aanzienlijk uitgebreid. Maar er verandert meer, met name door de verschuiving van de nadruk op 'compensatie' van beperkingen naar 'maatwerk' dat aansluit bij eigen kracht en informele zorg. Dit vergt een andere aanpak, die overigens deels met het project *De Kanteling* al is ingezet. De gemeente moet er op 1-1-2015 klaar voor zijn om de wijzigingen in de praktijk uit te voeren. De gemeentelijke voorbereiding op de decentralisatie van de AWBZ loopt op het moment van het onderzoek niet in lijn met het door het Transitiebureau Wmo aangereikte stappenplan (zie normenkader in bijlage 1), en evenmin met de Wmo focuslijst 2015¹⁶ om de volgende redenen:

- De implementatie van de functie begeleiding is in voorbereiding, maar onduidelijk is hoe deze wordt geïntegreerd in de nieuwe Wmo. Dat komt doordat er geen (overkoepelend) Wmo-beleidsplan is. Daardoor blijft onduidelijk hoe de Wmo als geheel na 1-1-2015 zal worden uitgevoerd. Ook op deelaspecten ontbreekt daardoor nog (vastgesteld) beleid, zoals hoe zal worden omgegaan met persoonsgegevens, beleid ten aanzien van sociale samenhang en leefbaarheid, en beleid ten aanzien van de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.
- Er is nog geen (concept) Wmo-verordening (die zal op 16 december 2014 door de raad worden vastgesteld), en daardoor zijn ook de bepalingen voor de verstrekking van een PGB nog niet vastgelegd.
- Diverse sturings- en uitvoeringskwesties zijn nog niet opgelost: de uitwerking van de wijze van financiering, de uitwerking van inkomensmaatwerkvoorzieningen, een registratiesysteem voor nieuwe doelgroepen, een evaluatie- en monitoringsysteem voor effecten, kwaliteitsbeleid en de wijze van financiële verantwoording.

¹⁵ Bron: gesprek met het college.

¹⁶ Dit is een handreiking van het Transitiebureau Wmo, waarin vijf thema's worden benoemd die randvoorwaardelijk zijn voor de implementatie van de wet per 1-1-2015:

1. **Beleid:** het beleidsplan en de verordening voor de Wmo 2015 zijn voor 1 november 2014 door de gemeenteraad vastgesteld.
2. **Organisatie:** van beleid tot uitvoering is de maatschappelijke ondersteuning voor 1 januari 2015 kwalitatief en kwantitatief ingebed in de gemeentelijke organisatie.
3. **Communicatie:** burgers en professionals worden na publicatie van de Wmo 2015 in het Staatsblad geïnformeerd over het beleid van - en de uitvoering door de gemeente van de Wmo 2015 en de gevolgen die dit voor hen heeft.
4. **Inkoop:** er is op 1 januari 2015 een passend en dekkend aanbod van maatschappelijke ondersteuning gerealiseerd. Ondersteuning is voor 1 oktober ingekocht.
5. **Toegang:** gemeenten hebben voor 1 november 2014 een laagdrempelige, herkenbare toegang tot maatschappelijke ondersteuning georganiseerd en er is cliëntenondersteuning beschikbaar.

Zoals uit de planning blijkt, zijn de kernactiviteiten voor het najaar van 2014:

- het overhevelen van begeleiding uit de AWBZ;
- het regelen van de inkoop;
- het organiseren van de toegang tot Wmo-voorzieningen;
- het opstellen van de Wmo-verordening.

De eerste drie punten worden hieronder beschreven. In het volgende hoofdstuk wordt vooruitgeblikt naar de Wmo-verordening. De herbeoordeling van cliënten, die volgens het Transitieplan in 2014 moest plaatsvinden, wordt verschoven naar 2015 voor de cliënten waarvan de indicatie in dat jaar nog doorloopt. Dat biedt gemeente en aanbieders meer tijd om dit zorgvuldig uit te voeren.

In aanvulling op deze vier punten is een andere belangrijke ontwikkeling, die parallel loopt aan de voorbereidingen op de nieuwe Wmo, de heroriëntatie die de gemeente uitvoert op de maatschappelijke opvang (huidige prestatievelden Wmo 7, 8 en 9). De maatschappelijke opvang staat echter enigszins los van de rest van de Wmo en blijft daarom in deze rapportage buiten beschouwing.

4.2.1 Overheveling begeleiding

Vanaf begin 2013 vinden vanuit de regio de voorbereidingen voor de overheveling van de functie begeleiding van de AWBZ naar de Wmo plaats. Er worden diverse beleidsnota's opgesteld en in de gemeenteraad besproken: een Transitieplan (maart 2013), een Startnotitie (mei 2013), een aangepast Transitieplan (maart 2014) en het Implementatieplan overheveling begeleiding dat de raad naar verwachting in november 2014 vast zal stellen.

De notities bieden inzicht in de doelgroep in de regio Alkmaar: het aantal cliënten en de verdeling naar type ondersteuning, het aantal (zorg)aanbieders en het zorgaanbod in de regio. In 2014 wordt hier een eerste overzicht van de doelgroep van Begeleid Wonen aan toegevoegd en is ook een overzicht opgesteld van de samenhang tussen de AWBZ, Wmo, WWB en Wsw, op stedelijk en op wijkniveau. Daaruit mag worden afgeleid dat de gemeente goed op de hoogte is van de samenstelling van de doelgroep vanaf 2015 en dus in staat geacht mag worden om het aanbod daarop af te stemmen.

Doelstelling	Het doel van de overheveling van begeleiding is als volgt geformuleerd: <i>De gemeenten faciliteren en ondersteunen inwoners met een beperking uit de regio Alkmaar in het zoeken naar eigen vormen van zelfredzaamheid. De gemeente vult aan met een zorg- en ondersteuningsaanbod dat is afgestemd op die aspecten van zelfredzaamheid waar maatwerk voor nodig is.</i>
Uitgangspunten	De gemeenten beogen te komen tot één samenhangende benadering van de burger die ondersteuning nodig heeft. De hulpvraag van de inwoner moet daarbij centraal staan. Als de hulpvraag niet binnen het eigen sociaal netwerk

of vanuit de algemene voorzieningen kan worden opgelost, vult de gemeente ondersteuning aan. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Kwaliteit centraal: de gemeente stuurt op de eisen uit de Kwaliteitswet zorginstellingen: verantwoorde zorg, op kwaliteit gericht beleid, het opzetten van een kwaliteitssysteem en het maken van een jaarverslag.
- Keuzevrijheid voor de cliënt: hetzij via het bieden van een keuzemogelijkheid tussen verschillende aanbieders, hetzij via een PGB.
- Innovatie én continuïteit.
- Kostenbeheersing.
- Regionaal opdrachtgeverschap.

Vooralsnog concentreert de regio zich op de overgang van bestaande cliënten en in het verlengde daarvan op de inkoop en het vervoer naar dagopvang en dagbestedingslocaties. Ook wordt onderzocht of er mogelijkheden zijn voor uitbreiding van respijtoorzieningen en logeervoorzieningen. Op de langere termijn wil men zich gaan richten op innovatie:

- Algemene voorzieningen opzetten om individueel aanbod te kunnen afbouwen.
- Verbeteren van de ondersteuning van mantelzorgers.
- Intensiever samenwerken met zorgverzekeraars.
- Meer inzetten op E-health, domotica (zie par. 4.3.1) en andere vernieuwende concepten.
- Meer opnemen van sport(activiteiten) in het begeleidingsaanbod.
- Arbeidsmatige dagbestedingsprojecten 'vermarkten' door de uitvoering van werkzaamheden die inkomsten genereren.

Financieel kader

Het financiële kader voor de nieuwe Wmo-taken is sinds de meicirculaire gemeentefonds 2014 van het ministerie van BZK bekend. Het totaalbudget voor de regio Alkmaar voor 2015 bedraagt ruim € 51 miljoen, en komt bovenop een bestaand Wmo-budget van ruim €19 miljoen. Voor de nieuwe fusiegemeente is het totaalbudget (nieuwe en bestaande taken) in 2015 ongeveer € 41 miljoen (inclusief het budget voor de centrumgemeente voor begeleid wonen en opvang, dat ruim € 19 miljoen bedraagt). In 2016 en 2017 blijven deze budgetten nagenoeg gelijk. In dit budget is een korting van 25 procent ten opzichte van het budget van 2012 verwerkt, zij het dat die door toezeggingen van het Rijk wat is verlaagd.¹⁷ Hoe het beschikbare budget zich tot de omvang van de huidige en toekomstige vraag aan zorg en ondersteuning verhoudt, is een vraag die tijdens het inkoopproces zal moeten worden beantwoord. Daarbij volgt de onderhandeling over tarieven tussen de regio en de zorgaanbieders. Dit proces is op het moment van schrijven van dit rapport echter nog lopende.

De regio heeft zich in het implementatieplan voorgenomen om te gaan werken met cliëntgebonden budgetafspraken en op het gebied van huishoudelijke hulp met resultaatfinanciering. Deze begrippen worden in onderstaand kader uitgelegd.

¹⁷ Bron: bijlage bij Implementatieplan 'Overheveling begeleiding', juli 2014, Regio Alkmaar.

Cliëntgebonden budgetfinanciering

In deze wijze van financiering staat de keuzevrijheid van de cliënt centraal: de cliënt heeft de vrijheid om een andere aanbieder te kiezen. Instellingen ontvangen een budget per cliënt, gebaseerd op een gemiddeld aantal uren. Stapt de cliënt over op een andere instelling, dan volgt het budget de cliënt.

Resultaatfinanciering

Financiering vindt niet plaats op basis van het aantal uren, zoals nu bij huishoudelijke hulp veelal gebeurt, maar op basis van het gewenste resultaat: een schoon huis bijvoorbeeld, en afhankelijk van wat de cliënt zelf kan doen of kan organiseren. Dit resultaat wordt nauwkeurig beschreven in een overeenkomst tussen de gemeente en aanbieders.

4.2.2 De inkoop

Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding op de decentralisatie van de AWBZ vormt de inkoop samenwerking die vanuit de regio plaatsvindt. Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:¹⁸

- De afspraken over inkoop gaan primair over 'door wie, en voor welke gemeenten' en niet over 'wat' wordt ingekocht. Wat wordt ingekocht is voor 2015 grotendeels bepaald door het overgangsrecht en het vertrekpunt dat wie op 31-12-2014 zorg ontvangt, deze in 2015 van dezelfde aanbieder moet kunnen blijven ontvangen.
- De samenwerking betreft alleen inkoop en contractmanagement voor het jaar 2015. Het staat de gemeenteraden vrij om voor 2016 en verder een andere samenwerkingsvorm te kiezen.
- De organisatorische inrichting en aansturing van de inkoop wordt licht, eenvoudig en pragmatisch vormgegeven.
- Goed opdrachtgeverschap staat voorop. Afspraken tussen de gemeenten over de onderlinge samenwerking vormen de basis voor de onderhandelingen.

De inkoop samenwerking krijgt vorm in een centrumregeling (conform art. 8.3 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen). Hierbij is één gemeente (Alkmaar) gemandateerd om namens de overige gemeenten de onderhandelingen te voeren. De overige gemeenten kunnen zelf contractpartij zijn, of dit overlaten aan de centrumgemeente. Ze bepalen zelf het gebruik van de ingekochte voorzieningen.

Bij de inkoop kiezen de regiogemeenten ervoor om samen te werken met aanbieders, omdat gemeenten nog relatief onbekend zijn met het bestaande ondersteuningsaanbod en de samenwerking tussen de aanbieders. Door als speler 'tussen de aanbieders te staan' is het mogelijk om optimaal gebruik te maken van bestaande ervaringen. Overigens sluit dit ook aan bij de wens van

¹⁸ Raadsvoorstel Inkoop samenwerking 2015 Jeugdzorg en Begeleiding AWBZ, vastgesteld in de raadsvergadering van 15-05-2014.

zorgaanbieders.¹⁹ Via een consultatieronde is de 25 grootste zorgaanbieders gevraagd naar hun inzichten en mening ten aanzien van een aantal kernaspecten van de inkoop. Op basis daarvan kiezen de gemeenten voor het bestuurlijk aanbestedingsmodel, waarin contracten met de huidige aanbieders worden aangegaan en met die aanbieders een dialoog plaatsvindt over producten, innovatie en tarieven. De gemeente zit fysiek om de tafel met de 40 aanbieders die meer dan tien cliënten hebben; de andere aanbieders worden via een online platform betrokken. Er vindt apart overleg plaats over ouderen, GGZ- en LVB-clients.

De inkoop heeft betrekking op begeleiding en beschermd wonen; het afsluiten van contracten voor huishoudelijke hulp en hulpmiddelen vindt afzonderlijk plaats.

Binnen het inkoopproces wordt op twee manieren gewerkt aan innovatie, zo stelt het Implementatieplan Begeleiding:

- Door de innovatieagenda uit het transitieplan op tafel te leggen in het overleg met zorgaanbieders, met daaraan toegevoegd 'het nabij organiseren van ondersteuning'.
- Door het bestaande producten- en dienstenaanbod te vereenvoudigen. In plaats van 99 producten wil de gemeente werken met een matrix die aan de ene kant onderscheid maakt tussen laag, midden en hoog intensieve inzet; en aan de andere kant vier domeinen van ondersteuning onderscheidt: zelfstandig en veilig wonen; lichamelijk, persoonlijk en sociaal welbevinden; zinvolle daginvulling; mantelzorg: ondersteunend netwerk. Zo wil de regio niet de beperking, maar zelfredzaamheid/zelfregie centraal stellen en meer sturen op het gewenste resultaat.

Het college verwacht dat via de inkoop de beoogde bezuinigingen (deels) gerealiseerd zullen kunnen worden. Zij zijn ervan overtuigd dat ondersteuning in bepaalde gevallen goedkoper en beter kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door minder hoog geschoold personeel in te zetten en tegelijkertijd meer vanuit de eigen kracht van de cliënt te redeneren, in plaats van vanuit de beperking.²⁰

4.2.3 Inrichting van de toegang

Er komt in de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer een integrale toegang tot voorzieningen in het kader van de drie decentralisaties. Die toegang wordt in de eerste plaats gekenmerkt door een uniforme benadering van de cliënt en toeleidingsstructuur (het 'rotondemodel'); en in de tweede plaats door de huidige loketten te bundelen op één locatie (het nog te

¹⁹ Transitieplan Overheveling begeleiding, maart 2014, p. 19 en bevestigd in de gesprekken die voor het onderhavige onderzoek met aanbieders zijn gehouden.

²⁰ Bron: gesprek met het college.

ontwikkelen 'burgerplein'²¹). Dit staat beschreven in de Implementatienota Toegang Sociaal Domein (12-09-2014).

Visie en doel De toegang moet ondersteunend zijn aan de zelfredzaamheid van de burger in de maatschappij: de burger heeft de regie, er wordt aangesloten bij informele zorg, de eigen kracht van de burger en de omgeving. Het doel van de toegang is, zoals in de implementatienota opgenomen, dat deze de beste oplossing biedt voor een gezin/huishouden, tegen acceptabele maatschappelijke kosten en zodanig is ingericht dat een duurzaam stelsel ontstaat.

Rotonde Het rotondemodel houdt in dat een burger met een ondersteuningsvraag, die hij/zij niet zelf kan oplossen en ook niet kan worden opgelost door maatschappelijke instellingen waar de burger mogelijk bij aanklopt, op drie momenten en manieren geholpen kan worden:

- 1^e afslag: direct na het intakegesprek bij het CJG, het Wmo-loket en/of de ISD-HAL (intergemeentelijke sociale dienst Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk). De intake wordt door elk loket op soortgelijke wijze uitgevoerd.
- 2^e afslag: door middel van 'het Gesprek', een meer uitgebreide vraagverkenning waarin de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) gebruikt wordt om de ondersteuningsbehoefte vast te stellen.
- 3^e afslag: door middel van een multidisciplinaire aanpak (één gezin, één plan), wanneer uit de ZRM blijkt dat er sprake is van een multivraaghuishouden. Deze aanpak wordt gecoördineerd door een 'huishoudenscoach' of jeugd- & gezinscoach.

De ZRM biedt de mogelijkheid om aan te sluiten bij de eigen kracht van de burger, doordat deze met dit instrument systematisch in beeld wordt gebracht. Hoe wordt aangesloten bij informele zorg is in de implementatienota niet uitgewerkt.

Uitgangspunten

Voor de toegang zijn in het Implementatieplan de volgende uitgangspunten opgenomen:

- Lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet.
- Click, call, contact (in eerste instantie digitale dienstverlening, daarnaast mogelijkheid voor telefonisch en persoonlijk contact).
- Integrale intake waarbij naar alle relevante leefgebieden wordt gekeken.
- Burgers de regie.
- Wat snel kan, meteen oplossen.
- Eén huishouden/gezin, één plan.
- Regelarm werken, vertrouwen in de professional.
- Verbinden waar nodig (in de wijk, met een andere professional).

²¹ De term Burgerplein is een werktitel en staat voor het ontwikkelen van een centraal gelegen plein waar burgers uit de hele gemeente, inclusief Graft-de Rijp en Schermer, terecht kunnen met hun vragen. Of het nu een paspoort betreft, een vraag op het gebied van schuldhulp, begeleid wonen of opvoeding. Dit burgerplein is een doorontwikkeling van het huidige burgerzaken en het Sociaal Wegwijsplein (implementatienota toegang Sociaal Domein, 12 september 2014).

- Probleem niet groter maken dan het is, maar wel breed kijken.
- Niemand gaat weg zonder oplossing of afspraak.
- Overdragen in plaats van verwijzen of een andere professional laten aansluiten.
- Maatwerkarrangement: wat kan een burger zelf met zijn netwerk oplossen, welke voorliggende collectieve voorzieningen zijn er, welke aanvullende specialistische ondersteuning is nodig?

Netwerk

Voor een goed functioneren van het rotondemodel is een sterke basisstructuur in de wijken noodzakelijk. De gemeente gaat niet werken met sociale wijkteams. Het college is van mening dat deze het gevaar in zich hebben van een onnodige institutionalisering die ertoe kan leiden dat mensen de professionele zorg meer dan nodig op blijven zoeken en die bovendien eerder past bij het 'oude denken' in structuren en aanbod dan in het nieuwe denken waarbij het vormen van netwerken centraal staat. De gemeente wil aansluiten bij sterke, multidisciplinaire netwerken in de wijken en kernen die ondersteuning dichtbij kunnen organiseren. De voordelen daarvan zijn dat mensen voor ondersteuning in hun eigen wijk/buurt terecht kunnen, bij instellingen/personen die ze al kennen; en dat het goedkoper is om aan te sluiten bij iets wat er al is.²² De gemeente lijkt daarbij vooral aan te willen haken bij initiatieven die er al in de wijken zijn, zoals:

- Buurtgericht samenwerken: gebiedsconsulenten en wijkagenten werken samen aan schone, veilige en sociale wijken, ondersteunen bewonersinitiatieven en verzorgen buurtbemiddeling.
- Er worden op gebiedsniveau jeugd- en gezinsteams opgericht voor de ondersteuning in het kader van de Jeugdzorg.
- Op het terrein van de ouderenzorg werken wijkverpleegkundigen, huisartsen, welzijnsinstellingen en Wmo-loket samen, wat nu gebeurt in de pilot De Hoef Vitaal, samen met zorgverzekeraar VGZ.
- In het kader van Slimmere Zorg (zie ook par. 4.3.2) werkt stichting NiKo aan het realiseren van een combinatie van professionele zorg en ondersteuning door vrijwilligers, met als doel mensen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten wonen (project 'Een goede buur').²³

De rol van de gemeente daarbij is niet een sturende, maar een faciliterende. Een goed functionerend netwerk in de wijk is weliswaar van belang voor laagdrempelige ondersteuning op wijkniveau en voor een goede toegang tot het rotondemodel (signaleringsfunctie), maar de gemeente bepaalt niet uit welke partijen de netwerken moeten bestaan en hoe deze netwerken aansluiten op het rotondemodel. Het college gaat ervan uit dat het rotondemodel mettertijd een begrip zal worden en dat mensen de toegang zullen weten te vinden, zoals ze nu ook de gemeente weten te vinden. Via een communicatietraject zal worden gestreefd naar brede bekendheid van het rotondemodel. De groep die overkomt uit de AWBZ wordt bij die overgang

²² Bron: gesprek met het college.

²³ Memorandum van het college aan Commissie Sociaal d.d. 27 maart 2014 inzake 'Overzicht wijkteams'.

bovendien begeleid. De gemeente zal zorgdragen voor aansluiting van de netwerken in de wijken op de verzekerde zorg (wijkverpleging).²⁴

De spil in het netwerk zal worden gevormd door het nog op te zetten Burgerplein, waar het huidige Klant Contact Centrum (KCC), Sociaal Wegwijsplein, Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de nieuwe ISD-HAL worden ondergebracht. Hier komen dan ook de toegang tot de Wmo (nu via WWZ Wijzer in het Sociaal Wegwijsplein) en jeugdhulp (via het CJG). Er moet een koppeling gemaakt worden met de andere voor de Wmo relevante vormen van toegang: de centrale voordeur tot Beschermd Wonen en het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK). Daar omheen komt een (al deels bestaand) netwerk van 'vindplaatsen': alle denkbare organisaties en instellingen die met de doelgroep te maken krijgen en ondersteuningsvragen kunnen signaleren en doorverwijzen.

- | | |
|----------------------|--|
| Maatwerk | 'Het Gesprek' is de aanzet tot het vormen van een arrangement waarin onderscheid wordt gemaakt tussen zelfredzaamheid, algemene voorzieningen en speciale voorzieningen. Degene die het gesprek voert, volgt de cliënt totdat deze weer meedoet in de samenleving. De eerste stappen voor deze werkwijze zijn in 2013 gezet, waarbij medewerkers van de gemeente, samen met MEE en de Wering, geschoold zijn om gesprekken met deze brede blik te voeren. Het model is in februari 2014 getest in een tiental casussen. Vervolgens is een tijdsplan opgesteld voor het implementeren van het systeem van de integrale toegang. Ook wordt in het kader van een pilot een ICT-toepassing ontwikkeld voor de dossiers, om regie te kunnen houden op de huishoudens, voor registratie en monitoring. |
| Cliënt-ondersteuning | Net als in de huidige Wmo vormt een adequate ondersteuning van cliënten in de toekomst een wettelijke verplichting voor gemeenten. Er is echter een verschil tussen de huidige en de toekomstige verplichtingen in dit kader. De ondersteuning die MEE momenteel op basis van de AWBZ verleent, wordt in 2015 door MEE binnen hetzelfde budget voortgezet. ²⁵ Hiaten tussen wat MEE doet en wat de nieuwe Wmo eist, zijn in kaart gebracht en zullen in 2015 worden opgevuld door middel van de inzet van Stichting De Wering. ²⁶ |
| Kleine kernen | Hoe de toegang in Graft-De Rijp en Schermer zal worden vormgegeven, staat nog niet helemaal vast. Om ook in de kleine kernen een vorm van toegang te realiseren, wordt gekeken naar de mogelijkheid om de toegang te koppelen aan bestaande welzijnsvoorzieningen. In Graft-De Rijp zal een gemeentelijk servicepunt komen, als ook een CJG in de Brede School. Voor Schermer is hierover nog geen beslissing genomen. |

²⁴ Bron: gesprek met het college.

²⁵ Regionaal voorstel plan van aanpak cliëntondersteuning en transitie MEE, 2-4-2014 t.b.v. PORA Zorg.

²⁶ Bron: ambtelijke reactie op conceptrapportage.

4.2.4 Mantelzorgers/vrijwilligers

Er is op 1 oktober 2014 geen beleid, gericht op de inzet en ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers. Wel is geregeld dat:

- mantelzorgers kunnen worden ondersteund via het verlenen van (extra) individuele voorzieningen aan degenen die zij verzorgen²⁷;
- mantelzorgers een beroep kunnen doen op respijtoorzieningen, waarvan het aantal wordt uitgebreid. Er is sinds 2010 een Respijthuis. Daarnaast heeft de regio geld van de provincie gekregen om de respijtzorg te optimaliseren en innoveren en wordt op dit moment op diverse manieren gezocht naar mogelijkheden voor uitbreiding van de respijtzorg en de mogelijkheden voor de inzet van vrijwilligers.²⁸

Na de inwerkingtreding van de gewijzigde Wmo wil de gemeente Alkmaar gaan werken met een jaarlijkse blik van waardering voor mantelzorgers.²⁹ Daarnaast zal bij de inkoop gestuurd worden op een goede aansluiting tussen de professionele en de informele ondersteuning.³⁰

4.2.5 Cliëntparticipatie

Cliëntparticipatie is ook binnen de nieuwe Wmo wettelijk verankerd. Vanaf 1 januari 2015 krijgt deze vorm in een nieuwe Wmo-raad voor het hele gebied van de nieuwe gemeente Alkmaar, waarin de huidige Wmo-raden van de drie fusiegemeenten opgaan. De gemeente gaat met deze Wmo-raad een meerjarige subsidierelatie aan. De Wmo-raad onderscheidt voor zichzelf de volgende rollen:

- adviseren vanuit algemeen belang, breed en integraal;
- signaleren en vertalen naar nieuw beleid;
- meedenken aan het begin van het beleidsproces;
- vernieuwen en creatief inspelen op ontwikkelingen.³¹

De toekomstige Wmo-raad zal zodanig zijn samengesteld, dat elk subthema van de Wmo door twee leden wordt bewaakt. Op die manier dekt de Wmo-raad alle doelgroepen van de Wmo en de te decentraliseren AWBZ. De Wmo-raad is zeer tevreden over de huidige contacten met de gemeente en de wijze waarop de raad bij beleidsontwikkelingen betrokken wordt.³²

²⁷ Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar.

²⁸ Transitieplan Overheveling Begeleiding.

²⁹ Presentatie informatieve bijeenkomst voor raad 'Op weg naar nieuw Wmo-beleid in een nieuwe gemeente', 12 februari 2014.

³⁰ Bron: gevoerde gesprekken met het college en aanbieders.

³¹ Visiedocument huidige Wmo-raden van Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer, april 2014.

³² Bron: interview dat voor dit onderzoek met de huidige voorzitter is gehouden.

4.2.6 Risicobeheersing

Voor het geheel van de 3D's is een risicoanalyse uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van het NAR (Nederlands Adviesbureau Risicomanagement). In de analyse die daar het resultaat van is, worden maatschappelijke, financiële en implementatierisico's onderscheiden. Vervolgens zijn er beheersmaatregelen aan gekoppeld. Het systeem maakt het de gemeenteraad mogelijk om op een globaal niveau de risico's te volgen. De risico's zijn weliswaar beschreven, de notitie die de raad erover heeft ontvangen bevat geen duidelijke inschatting van de kans op optreden en de (financiële) omvang van de risico's.³³

In de werkbegroting voor 2015 (die niet meer door de huidige, maar door de nieuwe raad zal worden vastgesteld) wordt de risico-inventarisatie vertaald in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. De risico's zijn ook verwerkt in NARIS, het risicobeheersingssysteem dat de gemeente gebruikt. In dit systeem zijn de risico's beschreven; er zijn kansen, bedreigingen, effecten en beheersmaatregelen aan gekoppeld en dit wordt gebruikt om het benodigde weerstandsvermogen te bepalen.³⁴

Los van dit proces blijkt uit de gevoerde gesprekken dat er continu aandacht is voor risico's en de beheersing daarvan via het projectmatig werken en de wekelijkse bijeenkomsten van het programmateam. De bovengenoemde analyse is een integrale exercitie, die het mogelijk maakt om naar het geheel van risico's te kijken en de totale afdekking daarvan. Tegelijkertijd heeft deze ook zijn beperkingen. De gemeente moet werken met gegevens waarvan niet helemaal zeker is dat ze kloppen. Pas als per 1-1-2015 alles over gaat naar de gemeente, is het mogelijk om door middel van monitoring relatieve zekerheid te krijgen over de financiële kant van de decentralisaties.

4.3 Innovatie

De gemeente Alkmaar zet op diverse manieren in op innovatie van het aanbod aan ondersteuning. Een belangrijke innovatie betreft de nieuwe ordening van het aanbod begeleiding, dat in een matrix is verwerkt en die hierboven is beschreven. Andere vormen van innovatie betreffen de inzet op domotica en het project 'Slimmere zorg'. Die worden hieronder toegelicht.

4.3.1 Domotica

De term 'domotica' heeft betrekking op ICT die wordt toegepast in de woonomgeving, en dan in het bijzonder apparatuur in de woning die elektronisch registreert, communiceert en stuurt. Van domotica wordt veel

³³ Memorandum college aan raad d.d. 9 oktober 2014 inzake risicoanalyse drie decentralisaties.

³⁴ Bron: interviews met betrokken ambtenaren.

verwacht als het om de ondersteuning van mensen met een beperking gaat, en in het kader van de Wmo is het dan ook interessant om te bekijken wat de mogelijkheden op dit terrein zijn. De regio Alkmaar is daarom het project 'Innoveren met Domotica' gestart waarin deze mogelijkheden worden geïnventariseerd. Daarbij hanteert de regio de volgende visie:
"De gemeenten van de Regio Alkmaar willen in het kader van de Wpg en de Wmo de kwaliteit van de preventieve zorg en ondersteuning de komende jaren zo veel mogelijk op niveau houden. Zij willen daarom het gebruik van domotica/e-health stimuleren vanwege het positieve effect op deze kwaliteit en in het bijzonder op het langer zelfstandig thuis kunnen wonen."³⁵ Dit heeft geleid tot de opening van het 'Slimste Huis' in september 2014 op Overstad, waar mensen zelf kunnen ervaren welke praktische, technische, hulpmiddelen er zijn die langer thuis wonen vergemakkelijken.

4.3.2 'Slimmere Zorg'

Slimmere Zorg is een digitaal platform dat de gemeente Alkmaar heeft opgezet om initiatieven te verzamelen 'om de zorg beter te maken'. In twee rondes zijn elf projecten geselecteerd voor financiële ondersteuning door de gemeente. Het is de bedoeling dat de projecten uitgroeien tot nieuwe vormen van ondersteuning. Voorbeelden zijn verzorgingshuizen die vooral extramuraal willen gaan werken, en een kleinschalig initiatief om mensen met dementie in de eigen buurt op te vangen. De projecten zijn te vinden op www.slimmerezorg.com. Ook het hierboven genoemde 'Slimste Huis' past in de aanpak van Slimmere Zorg.

Onduidelijk is welke rol de projecten zullen krijgen in het uiteindelijke ondersteuningsaanbod en het versterken van de sociale structuren; beleidsmatig is er (nog) geen verbinding gelegd. Pas wanneer ze zich hebben doorontwikkeld tot volwaardige ondersteuningsopties, kunnen ze worden opgenomen in het aanbod.

4.4 Een externe blik

De gemeente beheert het budget voor de uitvoering van de Wmo. Daar hoort bij dat de gemeente de regio over deze uitvoering voert. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om ondersteuning zo vorm te geven, dat deze aansluit op de vraag, voldoet aan de wet en past binnen de visie van de gemeente op de Wmo. Dat doet de gemeente in samenwerking met de betrokken partijen: inwoners, cliënten, mantelzorgers, vrijwilligers en aanbieders. In deze paragraaf wordt beschreven hoe deze samenwerkingspartners aankijken tegen de manier waarop de gemeente haar regierol en het nieuwe Wmo-beleid invult. Dit gebeurt op basis van negen gesprekken die met externe partijen zijn gevoerd. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de gesprekspartners.

³⁵ Visie op Domotica Regio Alkmaar van PORA Zorg & Wmo en PORA Wonen, 16 juli 2013.

Ook de zorgverzekeraars zijn een belangrijke partij waarmee moet worden samengewerkt. De investeringen die de gemeente doet, kunnen leiden tot minder instroom in de verzekerde zorg. Ten eerste is voor een goede vormgeving van dit 'voorveld' een goede samenwerking met de verzekerde zorg wenselijk (bijvoorbeeld de wijkverpleegkundigen); ten tweede levert dit baten op bij de verzekerde zorg waarvan gemeenten vinden dat zij daarvan zouden moeten meeprofiteren. De dialoog tussen de gemeente en verzekeraars krijgt vorm door middel van een transitie- en een samenwerkingstafel. Sinds september 2014 is er een secretaris voor de regio Noord-Kennemerland actief ter ondersteuning van de dialoog.³⁶ De besprekingen verlopen echter moeizaam, ook in andere gemeenten in Nederland. Het college geeft aan dat de besprekingen primair op rijksniveau op gang zullen moeten komen, voordat gemeenten op lokaal niveau afspraken met verzekeraars kunnen maken.

Implicaties	De nieuwe Wmo en de bezuinigingen die daarmee gepaard gaan, hebben implicaties voor de organisaties van aanbieders en vrijwilligersorganisaties. De externe partijen zien zowel kansen als bedreigingen. Deze verschillen per partij, omdat de ene aanbieder of vrijwilligersorganisatie al beter is ingespeeld op het gedachtegoed van de nieuwe Wmo dan de andere. Hieronder worden de grote lijnen weergegeven.
Kansen	De organisaties zien kansen in de zin van innovatie door ontschotting en het loslaten van de bestaande indeling van het aanbod; zij zien mogelijkheden voor betere samenwerking tussen betrokken partijen en voor meer maatwerk. Een aantal van hen noemt, in het verlengde daarvan, ook expliciet het wijk- en buurtgericht werken als kans, en is daar ook al mee aan de slag gegaan.
Bedreigingen	De bedreigingen die de externen zien, hebben veelal betrekking op de eigen organisatie: inkrimping of zelfs een faillissement door de onzekerheid over de toekomst en het feit dat het moeilijk is om daar met de bedrijfsvoering op te anticiperen. Er worden ook bedreigingen voor de doelgroep genoemd: onvoldoende kwaliteit door een te grote nadruk op bezuinigingen en onvoldoende continuïteit in beleid door de periodieke wijzigingen in het gemeentebestuur als gevolg van de raadsverkiezingen. Aanbieders waarderen de zorgvuldigheid waarmee de gemeente Alkmaar het inkoopproces doorloopt, maar zien als nadeel daarvan dat het veel tijd kost om tot duidelijkheid te komen over het toekomstige aanbod, en dus over de implicaties voor hun organisatie en werkwijze.
Randvoorwaarden	Aan de externe partijen, waarmee voor dit onderzoek is gesproken, is gevraagd wat belangrijke randvoorwaarden zijn om de beleidsdoelstellingen van de Wmo te kunnen realiseren. Zij noemden de volgende: • Ruimte laten voor de professional om met het aanbod zo goed mogelijk aan te sluiten op de vraag en een cliënt zo veel mogelijk zelf de regie te laten behouden, en daaraan gekoppeld sturing op resultaten.

³⁶ Bron: ambtelijke reactie op conceptrapportage.

- Duidelijkheid over budgetten, toegewezen volumes en de spelregels waaraan aanbieders moeten voldoen (zoals kwaliteits- en verantwoordingseisen).
- De laagdrempeligheid van de toegang en van voorzieningen. Wijk- en buurtgericht werken kan hiervoor een goed middel zijn, maar dan moet wel gestuurd worden op de partijen die daar een rol in spelen en de aansluiting tussen het buurt-/wijniveau en de centrale toegang.

Een belangrijke kanttekening is geplaatst bij het denken in termen als eigen kracht en eigen regie: het kan veel van professionals vergen om daar goed op aan te sluiten. Beperkingen in eigen kracht zijn inherent aan de doelgroep van de Wmo. Aanbieders verschillen enigszins in hun visie op de mogelijkheden die er zijn om de eigen kracht meer aan te spreken; sommigen geven aan dat mensen met vrijwel alle vormen van problematiek een groter beroep op hun eigen kracht zouden kunnen doen (mits ze een bruikbaar sociaal netwerk hebben), anderen benoemen groepen waarbij dat toch wel erg moeilijk zal zijn (ernstige psychische beperkingen, dementerenden, mensen met een lichte verstandelijke beperking, de OGGZ-doelgroep, 'zorgwekkende zorgmijders' en ouders met gehandicapte kinderen). Ze zijn echter eensluidend dat het meer aanspreken van eigen kracht en het mogelijk maken van meer eigen regie een goede ondersteuning door geschoolde professionals vereist en in de fase van inventarisatie en in de begeleiding daarom niet per se besparingen impliceert.

Wat is maatwerk?

Aan externe partijen is gevraagd wat zij verstaan onder een maatwerkarrangement, een term die immers zeer centraal staat in de nieuwe Wmo. Samengevat komen hun antwoorden neer op een individuele aanpak, die niet uitgaat van bestaand aanbod, maar van de wensen/vragen van cliënten en hun netwerk. Een aanpak waarbij gekeken wordt wat de cliënt (met zijn netwerk) zelf kan, en waar aanvulling met professionele zorg nodig is. Een aanpak die primair als doel heeft de cliënt zelf zo veel mogelijk regie te geven.

De productmatrix die de gemeente bij de inkoop van begeleiding hanteert, is een vorm van resultaatsturing die aanbieders (en dus professionals) de ruimte biedt om maatwerk te leveren. In het gemeentelijk beleid komt heel duidelijk naar voren dat maatwerk impliceert dat gedacht wordt vanuit de eigen kracht van de burger en diens netwerk. Aanbieders leggen daarnaast (ook) de nadruk op de eigen regie. Dat is weliswaar verwant aan eigen kracht, maar betekent net iets anders, namelijk dat de burger uiteindelijk zelf kan bepalen waar zijn of haar ondersteuningsbehoefte ligt en vooral ook hoe daarin kan worden voorzien. Dat vergt veel creativiteit en flexibiliteit van aanbieders, een gemeente die daar ruimte voor biedt en die zo min mogelijk denkt in doelgroepen. Het vereist bovendien een goede inrichting van de toegang.

Informele zorg Een belangrijke randvoorwaarde voor het bereiken van de Wmo-doelstellingen is een adequate omgang met en ondersteuning van mantelzorg en vrijwilligerswerk. Een aantal externe partijen heeft hier al ervaring mee en is ook positief over de mogelijkheden. Wel stellen zij randvoorwaarden:

- Er moeten middelen zijn voor scholing van vrijwilligers en kennisoverdracht van professionals aan mantelzorgers.
- Professionele en informele ondersteuners moeten op een professionele wijze met elkaar samenwerken en elkaar versterken en hiervoor moet men, over en weer, goed op de hoogte zijn van elkaars rol. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten helder zijn.
- Duidelijk moet ook zijn welke taken alleen door geschoolde professionals mogen worden uitgevoerd (huidige inspectie-eisen).
- Werving van vrijwilligers is altijd mogelijk, maar wel een aandachtspunt in verband met de vergrijzing (zowel in verband met de kwantitatieve als kwalitatieve inzetbaarheid van vrijwilligers).

De externen met wie is gesproken, zien vooral mogelijkheden met betrekking tot het *beter* inzetten van mantelzorg en vrijwilligerswerk. Zeker als het gaat om mantelzorg denken zij dat de mogelijkheden om hier *meer* op in te zetten, worden overschat. De gemeente kan enige invloed uitoefenen door informele en formele vormen van ondersteuning met elkaar in contact te brengen, goede voorbeelden te belichten, vrijwilligerswerk niet altijd te zien als werk (dit is problematisch in het geval de vrijwilliger een uitkering ontvangt), gebruik te maken van het subsidie-instrument en aanbieders via de inkoop te stimuleren om samen te werken met informele zorg.

Vrijwilligers zien de ondersteuningsvragen nu al complexer worden en benadrukken dat er grenzen zijn aan wat van vrijwilligers gevraagd mag worden, en dat vrijwilligerswerk ook steeds meer scholing vereist. Daarnaast is een belangrijke kanttekening geplaatst bij de toenemende vraag naar met name vrijwilligerswerk: mensen laten niet zomaar vreemden in hun huis, het is een grote stap om ondersteuning van een vrijwilliger te vragen. Vervolgens bevindt degene die ondersteuning krijgt zich in een zeer kwetsbare positie, omdat vrijwilligerswerk vaak één-op-één in de thuissituatie plaatsvindt. Daar kleven risico's aan die door de gemeente goed moeten worden bewaakt.

Toegang	Niet alle externe partijen zijn goed op de hoogte van hoe de gemeente de toegang gaat organiseren. Degenen die dat wel zijn, benadrukken het belang van zichtbaarheid in de wijk en aansluiting tussen de 'rotonde' en de structuur op wijkniveau. Als die aansluiting er niet is en de zichtbaarheid onvoldoende is, dan dreigt fragmentatie van de signalering en onduidelijkheid voor inwoners waar ze moeten zijn.
Inkoop en regie	De vijf partijen waarmee wij hebben gesproken en die betrokken zijn bij het inkoopproces voor de begeleiding zijn lovend over de manier waarop de gemeente dit aanpakt. De gemeente staat open voor hun suggesties, er is sprake van een gevoel van gezamenlijkheid en de gemeente pakt het proces zorgvuldig aan. Die zorgvuldigheid kost wel tijd, en dat verlengt de periode van onzekerheid voor de aanbieders. De productmatrix is in onderling overleg tot stand gekomen en ook bij andere aspecten van het inkoopproces voelen de aanbieders zich serieus genomen.

Het oordeel over de manier waarop de gemeente zijn regierol bij de voorbereidingen op de nieuwe Wmo invult, ligt in het verlengde hiervan. Aanbieders hebben een duidelijk aanspreekpunt bij de gemeente, vinden dat die ook met één stem spreekt en dat de juiste partijen betrokken zijn. Ze karakteriseren de houding van de gemeente als open en transparant, democratisch, bereid tot overleg en bereid om te leren.

Toekomst	Ook voor externe partijen ligt de prioriteit bij het halen van de deadline van 1-1-2015. Desgevraagd stippen zij enkele aandachtspunten aan voor de sturing en monitoring door de gemeente: • Er moet niet alleen gestuurd worden op budget (waar nu een systeem voor wordt ontwikkeld samen met aanbieders), maar ook op inhoud. Dat kan niet door eenvoudig een paar indicatoren te benoemen, maar vereist dat de gemeente gaat kijken hoe keukentafelgesprekken in de praktijk verlopen, welke arrangementen tot stand komen, of cliënten/mantelzorgers/vrijwilligers daar tevreden over zijn en of de kwaliteit in het uitvoeringsproces voldoende is geborgd. Ook is genoemd dat de zelfredzaamheidsmatrix gebruikt kan worden voor monitoring, als ook gegevens over klachten en medewerkerstevredenheid. • In 2015 zal een explicietere keuze gemaakt moeten worden ten aanzien van de toegang tot ondersteuning: wie krijgt die wel, en wie niet? Dat moet niet impliciet aan aanbieders en Wmo-consulenten worden overgelaten. Tegelijkertijd moet deze keuze zo gemaakt worden, dat professionals ruimte houden om maatwerk te leveren.
Regeldruk	Het is op dit moment nog moeilijk om uitspraken te doen over regeldruk, omdat deze mede afhankelijk is van de kwaliteits- en verantwoordingseisen die de gemeente gaat stellen. In algemene zin geven aanbieders aan dat ze met meerdere gemeenten, regio's en financieringsbronnen te maken hebben, die met eigen systemen voor facturering en verantwoording werken, en dat de regeldruk daarmee per definitie toeneemt ten opzichte van de huidige situatie.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht wat de stand van zaken in de gemeente is met het oog op de voorbereiding op de inwerkingtreding van de nieuwe Wmo op 1-1-2015. Voorafgaand aan het onderzoek zijn normen opgesteld voor deze voorbereiding. Deze conclusie bevat de beoordeling op basis van deze normen en een toelichting daarop.

4.5.1 Tijdige afronding voorbereidingen

Het normenkader noemt een groot aantal onderdelen, waarop de voorbereidingen moeten zijn afgerond om op tijd klaar te zijn voor de

uitvoering van de nieuwe Wmo. Het onderzoek laat zien dat de gemeente ten tijde van het onderzoek nog niet op alle onderdelen gereed is.

Aandachtspunten zijn:

- Er zijn nog geen beleidsplan en verordening gereed. Daardoor zijn ook bepaalde andere voorbereidingen nog niet klaar: de eigen bijdragesystematiek is nog niet beschreven, als ook de bepalingen voor de verstrekking van een PGB en de inkomensmaatwerkvoorziening voor chronisch zieken en gehandicapten en voor de ondersteuning van huishoudens.
- Er is nog geen kwaliteitsbeleid.
- De wijze van financiële verantwoording is nog niet bepaald.
- Onduidelijk is of alle cliënten al zijn geïnformeerd.³⁷
- Er is geen evaluatie- en monitoringsysteem voor het meten van de effecten van het beleid.

Duidelijk is wel dat al deze aspecten de aandacht hebben van het college en betrokken ambtenaren en ook in de planning. In het ambtelijk wederhoor op dit onderzoek is aangegeven dat de voorbereiding half november inmiddels geheel in pas loopt met het landelijk opgestelde TransitieVolgSysteem. Wij hebben dat echter niet zelf vast kunnen stellen en bevelen de raad daarom aan om op bovengenoemde punten extra waakzaam te zijn bij het monitoren van de voortgang op dit dossier.

Dat nog niet alles gereed is, hangt ook samen met de inkoop, en de late inkoop hangt weer samen met het laat bekend worden van de definitieve financiële kaders. Het is belangrijk om te benadrukken dat de gemeente – net als alle andere Nederlandse gemeenten – zeer kort de tijd krijgt om zich op de nieuwe Wmo voor te bereiden. Veel is ook al wel geregeld. Een korte opsomming volgt hieronder:

- Vraag en aanbod zijn (voor zover mogelijk) in beeld, en dat geldt ook voor het krachtenveld, de samenhang tussen de drie decentralisaties en de samenhang tussen Hulp bij het huishouden, begeleiding en persoonlijke verzorging.
- De ambtelijke organisatie is ingericht op de decentralisaties en er is een bestuurlijke organisatie op regionaal niveau ingericht met het oog op een efficiënte besluitvorming.
- De voorbereidingen vinden plaats in dialoog met aanbieders en cliënten. Er is duidelijkheid over de inkoop, de wijze van contracteren en de financiering. Er is een overgangsregime voor cliënten.
- Op veel subonderdelen zijn besluiten genomen; de uitvoeringsstructuur is gereed en er wordt gewerkt aan een registratiesysteem voor nieuwe cliënten.

³⁷ Zowel de documentatie als respondenten verschillen in hun oordeel hierover. Waarschijnlijk heeft op collectief niveau een vorm van informeren plaats gevonden, maar (nog) niet op individueel niveau.

De gemeente neemt op onderdelen duidelijk de regie. Dit is het meest zichtbaar bij de inkoop. Hoewel die pas laat gereed zal zijn, zijn alle betrokkenen tevreden over het verloop en de uitkomst (tot nu toe) van dit proces. Op andere onderdelen, zoals de toegang, laat de gemeente de teugels vieren, probeert initiatieven vanuit de samenleving te ondersteunen en te faciliteren en is minder duidelijk hoe het beeld na 1-1-2015 zal zijn. De keuzes die de gemeente maakt passen in het denkkader van de nieuwe Wmo, dat meer verantwoordelijkheid bij de samenleving zelf, bij burgers, bij cliënten en hun netwerk legt. Die verantwoordelijkheid moet de samenleving echter wel kunnen dragen en ook daar moet de gemeente aandacht voor hebben. Het beleid op de punten informele zorg, cliëntondersteuning en cliëntparticipatie moet nog verder worden uitgewerkt, en dat zal moeten gebeuren in samenhang met de invulling van het beleidskader en de verdere ontwikkeling van de netwerken op wijk- en buurtniveau.

Norm	Beoordeling	
De gemeentelijke voorbereidingen op de decentralisatie van de AWBZ naar de Wmo lopen in lijn met het door het Transitiebureau Wmo aangereikte stappenplan, dat tevens als uitgangspunt geldt voor het TransitieVolgSysteem	Met name beleidsmatig lopen de gemeentelijke voorbereidingen niet geheel in lijn met het stappenplan, en evenmin met de later gepubliceerde Wmo-focuslijst. Op belangrijke onderdelen moet de decentralisatie van de AWBZ nog worden geïntegreerd in het beleid. De voorbereidingen zijn wel dusdanig gevorderd dat de gemeente de gedecentraliseerde AWBZ-taken per 1-1-2015 in de praktijk zal kunnen uitvoeren. Beleidsmatige verankering is echter van groot belang voor sturing en controle op die uitvoering.	

4.5.2 Voldoen aan wettelijke vereisten nieuwe Wmo

Per 1-1-2015 zal de gemeente Alkmaar de nieuwe Wmo uitvoeren. Uit dit hoofdstuk blijkt dat de gemeente daartoe waarschijnlijk in staat zal zijn: de ondersteuning zal zijn ingekocht en de organisatie die burgers daar toegang toe moet geven, is beschreven, georganiseerd en voorbereid.

Toch zal de gemeente niet begin 2015 aan alle wettelijke vereisten vanuit de nieuwe Wmo voldoen. Dat komt met name doordat beleidsmatig nog niet alles is vastgelegd. De normen worden hieronder langsgelopen.

Norm	Beoordeling	
Er is een Wmo-beleidskader dat is vastgelegd in een beleidsplan voor vier jaar.	Er zal op 1-1-2015 geen nieuw Wmo-beleidskader zijn. De gemeente kiest ervoor om eerst te ontwikkelen, en het resultaat pas daarna in beleid vast te leggen. Overigens betekent dit niet dat er geen <i>beleidsuitgangspunten</i> zijn: die zijn er wel, maar een samenhangende beschrijving zoals de Wmo die vereist, ontbreekt.	
Er is een Wmo-verordening die voldoet aan de wettelijke vereisten.	Eind 2014 zal er een voorlopige verordening zijn. Of die verordening aan de wettelijke eisen zal voldoen, kan nu nog niet worden beoordeeld, maar aangezien de VNG-modelverordening zal worden gebruikt, is dat wel aannemelijk.	
Norm	Beoordeling	
Burgers en cliënten worden op een adequate manier geïnformeerd en ondersteund.	Het betreft onder andere de ondersteuning bij het keukentafelgesprek en het bieden van informatie en hulp op afstand (telefonisch/digitaal). MEE zal in 2015 de ondersteuning die nu op basis van de AWBZ wordt verleend, voortzetten. Overige hiaten in relatie tot de eisen vanuit de nieuwe Wmo zijn in beeld gebracht; de invulling daarvan is belegd bij Stichting De Wering.	
Het aanbod aan voorzieningen is adequaat.	Om aan deze norm te voldoen, is het nodig dat de gemeente een beeld heeft van de huidige zorgconsumptie en die ook daadwerkelijk inkoop. Het inkoopproces is echter nog niet afgerond. Daarnaast staan er allerlei veranderingen op stapel, waar in de inkoop al op wordt voorgesorteerd waardoor het aanbod in 2015 mogelijk al anders zal zijn dan in 2014; dat geldt sowieso voor nieuwe cliënten, die te maken krijgen met een andere vorm van gespreksvoering. De resultaten daarvan zullen eerst moeten worden afgewacht.	-

5 CONCLUSIE

Dit hoofdstuk bevat de antwoorden op de eerste vijf onderzoeksvragen. De bevindingen, die nodig zijn om die vragen te beantwoorden, zijn in de hoofdstukken 2 tot en met 4 beschreven. De laatste onderzoeksvraag heeft betrekking op de gemeenteraad. Deze wordt beantwoord in het volgende en laatste hoofdstuk: de handreiking aan de gemeenteraad voor de verdere sturing en controle op de nieuwe Wmo.

5.1 Relevante ontwikkelingen

Onderzoeksvraag 1

Welke (landelijke, regionale en lokale) ontwikkelingen rond de Wmo en de drie decentralisaties zijn relevant voor het huidige én het toekomstige Wmo-beleid van de gemeente Alkmaar?

Onderzoeksvraag 3

Heeft de gemeente Alkmaar voldoende rekening gehouden met deze ontwikkelingen bij de vormgeving van het huidige Wmo-beleid?

In hoofdstuk 2 zijn de landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen beschreven, die relevant zijn voor de beleidsvorming rondom de nieuwe Wmo en de decentralisatie van de AWBZ in Alkmaar. Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor het gemeentelijke beleidsdomein: de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein worden uitgebreid; dat gaat gepaard met grote kansen en bedreigingen (financiële en voor de kwaliteit en continuïteit van zorg en ondersteuning).

De gemeente wordt geacht de ondersteuning aan mensen met een beperking beter, slimmer (efficiënter) en in samenhang te organiseren: dichterbij de burger, aansluitend bij diens eigen kracht en met zo veel mogelijk eigen regie.

Voor lokale en regionale uitvoerders betekent dit onzekerheid over hun toekomstige positie. Slagen zij erin de beoogde veranderingen binnen het beschikbare budget te realiseren? Het is onzekerheid die al lange tijd duurt, eerst omdat de wetgeving lange tijd niet definitief was vastgesteld en nu omdat gemeenten tijd nodig hebben om deze wetgeving te vertalen naar wensen en eisen ten aanzien van het lokale aanbod.

Een goede implementatie van de decentralisaties vereist dan ook samenwerking, tussen gemeenten onderling (zoals gebeurt in de regio Alkmaar) en tussen de gemeente en relevante partijen in de samenleving: burgers, cliënten, mantelzorgers, vrijwilligers, aanbieders, verzekeraars. De

aanstaande fusie met de gemeenten Graft-De Rijp en Schermer vereist bovendien een nauwe afstemming met die gemeenten.

Uit de totstandkoming van het Wmo-beleidskader 2013-2016 en de voorbereidingen op de nieuwe Wmo blijkt dat de gemeente voldoende rekening houdt met deze ontwikkelingen. Het actuele beleidskader is duidelijk in het kader van deze ontwikkelingen geplaatst, wat onder andere blijkt uit de nadruk op *De Kanteling* en eigen kracht; de voorbereidingen op de nieuwe Wmo beslaan alle relevante terreinen en vinden plaats in samenspraak met vrijwel alle relevante partijen.

5.2 Opvolging aanbevelingen uit 2011

Onderzoeksvraag 2

Zijn de aanbevelingen van de RKC uit 2011 door college en raad opgevolgd?

Onderzoeksvraag 4

Heeft de raad voldoende invloed kunnen uitoefenen en ook daadwerkelijk uitgeoefend op het huidige Wmo-beleid?

De aanbevelingen van de RKC uit 2011 hadden betrekking op:

- de technische kwaliteit van het beleid;
- de financiële kant van het Wmo-beleid;
- de regierol van de gemeente.

Uit de beschrijving van de totstandkoming en kwaliteit van het actuele Wmo-beleidskader (in hoofdstuk 3) blijkt dat Alkmaar actief aan de slag is gegaan met de aanbevelingen. Zowel de raad als het college hadden ze bij de beleidsvorming duidelijk op het netvlies staan. De kwaliteit van het beleid is dan ook verbeterd: er vindt meer sturing op effectiviteit plaats, onder andere doordat de indicatoren die in het beleidskader zijn opgenomen het effect beter meetbaar maken. De invloed van de raad op de totstandkoming van dit beleid (onderzoeksvraag 4) was groot en kan worden gekarakteriseerd als kritisch en sturend: raadsleden schreven zelf een visiestuk als basis voor het beleid. De controle op het beleid is minder scherp, maar dat is logisch: al snel na de vaststelling van dit beleid kwam de prioriteit te liggen bij de voorbereidingen op de nieuwe Wmo. Ook in dat traject zien we dat de raad zijn rol serieus neemt.

Toch constateren wij een aantal verbeterpunten:

- De beleidscyclus in het Wmo-beleidskader 2013-2016 is niet helemaal sluitend. Dit wordt met name veroorzaakt doordat beleidsdoelen en indicatoren voor doelbereik niet altijd goed op elkaar en op de probleemanalyse aansluiten. De doelstellingen zijn niet altijd 'realistisch', 'meetbaar' en 'tijdgebonden'.

- Er is geen duidelijke onderbouwing aangetroffen van het budget, de financiële omvang van de risico's en de beheersmaatregelen die daarop betrekking hebben.

Het beleidskader voor de nieuwe Wmo, dat per 1-1-2015 in werking treedt, is nog onvolledig. Het overkoepelende, strategische beleidskader zal pas rond mei 2015 gereed zijn. Het is een bewuste keuze van het college om het beleid incrementeel tot stand te laten komen. Dit maakt echter dat de raad in het eerste halfjaar van 2015 geen sterk instrument in handen heeft voor sturing en controle op de beleidsontwikkelingen.

De regierol van de gemeente is met name beoordeeld op basis van de huidige voorbereidingen op de nieuwe Wmo. We zien daarin dat de gemeente handelt vanuit een dienende rol: in partnerschap met andere relevante partijen in de samenleving. In de inkoop van begeleiding is die rol sterk: de gemeente betreft alle relevante partijen en neemt hen serieus, maar neemt uiteindelijk zelf de beslissingen. Of dat resulteert in eenduidige, contractueel vastgelegde afspraken over verantwoording en monitoring moet overigens nog duidelijk worden.

In de vorming van de toegang tot het sociale domein, en met name de aansluiting daarvan op de sociale structuren in de wijken en buurten van Alkmaar, is die rol minder sterk en laat de gemeente vrijwel al het initiatief aan andere partijen. Een goede aansluiting tussen structuren en partijen op wijk- en buurtniveau en de centrale toegang is echter wel van groot belang voor een goed functionerende uitvoering van de Wmo, een stevige positie van de cliënt daarbinnen en een goede samenhang binnen het hele sociaal domein. Dat veronderstelt meer sturing dan de gemeente op dat punt wil gaan doen.

5.3 Nieuw Wmo-beleid

Onderzoeksvraag 5

Biedt het huidige en het voorgenomen nieuwe Wmo-beleid adequate aanknopingspunten met het oog op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Alkmaar als gevolg van de decentralisaties na 1 januari 2015?

De voorbereidingen op de nieuwe Wmo en de decentralisatie van de AWBZ zijn in volle gang; de raad neemt zijn rol in deze ontwikkelingen serieus. Er is dan ten tijde van het onderzoek ook al veel tot stand gebracht:

- Regionaal is een samenwerkingsverband ingericht, van waaruit beleidsmatig inhoudelijke voorbereidingen plaatsvinden en daarvoor ook doelen zijn gesteld.
- Er zijn implementatienota's opgesteld voor de overheveling van de functie begeleiding en de toegang tot het sociaal domein.
- De inkoop van begeleiding is in volle gang.

- Er wordt gewerkt aan de (verdere) professionalisering van de medewerkers die de toegang gaan bemensen.

Er ontbreekt vooralsnog echter een duidelijk, strategisch beleidskader. Voor het college zijn de uitgangspunten duidelijk, maar de gemeenteraad heeft weinig om op terug te grijpen bij sturing en controle. Dat beleidskader zal waarschijnlijk ook helpen om meer samenhang in alle lopende, losse voorbereidingstrajecten en tussen de drie decentralisaties onderling te brengen, iets wat vooralsnog weinig is uitgewerkt. Daarnaast is een aantal punten, die wel van belang zijn voor een effectieve uitvoering van de nieuwe Wmo, ten tijde van het onderzoek nog niet of onvoldoende uitgewerkt:

- de wijze waarop mantelzorg en vrijwilligerswerk worden ondersteund en worden gekoppeld aan de formele zorg/ondersteuning;
- de wijze waarop cliëntparticipatie in de toekomst vorm zal krijgen;
- de wijze waarop wordt omgegaan met persoonsinformatie;
- de aansluiting tussen de centrale toegang en de ondersteuningsstructuur op wijk- en buurtniveau.

De kansen en bedreigingen van de nieuwe Wmo zijn globaal in beeld gebracht, maar doordat een overkoepelend strategisch beleidskader ontbreekt, is het lastig om vast te stellen of de risico-inventarisatie en -beheersing voldoende zijn.

5.4 Afrondend

Het doel van dit onderzoek is om:

1. na te gaan of en zo ja hoe de aanbevelingen van de RKC uit 2011 zijn opgevolgd;
2. in het verlengde daarvan vast te stellen in hoeverre het huidige Wmo-beleid rekening houdt met de meest recente (landelijke) ontwikkelingen op het gebied van de drie decentralisaties en daarmee toekomstbestendig is;
3. de gemeenteraad handvatten te bieden om zijn sturende en controlerende rol inzake het nieuwe lokale sociale beleid waar te kunnen maken.

Het derde punt van de doelstelling wordt in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

Uit hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven, blijkt dat de aanbevelingen van de RKC uit 2011 weliswaar deels zijn opgevolgd, maar relevant blijven: de technische kwaliteit en financiële onderbouwing van het beleid en de invulling van de gemeentelijke regierol verdienen blijvende aandacht. Dit geldt met name voor de mogelijkheden die het beleid biedt voor sturing en controle door de raad en voor het aspect van risicobeheersing.

De gemeente heeft de bouwstenen voor het nieuwe Wmo-beleid ontwikkeld. Per 1 januari 2015 is de uitvoeringsorganisatie gereed om de nieuwe taken ter hand te nemen. Daarmee is de gemeente klaar voor de uitvoering van de

nieuwe Wmo. Het overkoepelend strategisch beleidskader voor deze uitvoering ontbreekt echter nog. Dat is wel nodig, met name om in de toekomst de uitvoering te kunnen monitoren, periodiek te kunnen evalueren en het beleid op basis daarvan bij te kunnen stellen. Dat is bij uitstek de taak voor de raad. Het volgende hoofdstuk biedt de raad een handreiking om deze taak in te vullen.

6 STUREN OP HOOFDLIJNEN: EEN HANDREIKING

Met deze handreiking wordt de laatste onderzoeksvraag van het onderzoek beantwoord.

Onderzoeksvraag 6

Beschikt de raad over de juiste handvatten en mogelijkheden om kaders te stellen voor het toekomstig lokaal sociaal beleid en om adequaat te kunnen controleren?

- a. Welke handvatten zijn (minimaal) noodzakelijk?
- b. Op welke wijze kunnen deze worden benut door de raad?
- c. Welke kennis is daarvoor noodzakelijk?
- d. Hoe kan deze kennis worden verkregen?

De beantwoording bevat drie elementen, die in de paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 achtereenvolgens aan bod komen.

Allereerst doen we een aantal observaties met betrekking tot de invoering van de nieuwe Wmo in Alkmaar (par. 6.1). Deze observaties zijn gebaseerd op de conclusies die we in hoofdstuk 5 van dit onderzoek hebben geformuleerd. Vanuit deze observaties benoemen we een aantal onderwerpen waar de gemeenteraad in de eerste helft van 2015 naar onze mening extra aandacht aan moet besteden als het gaat om de invulling van zijn sturende en controlerende rollen met betrekking tot de nieuwe Wmo. Het gaat hier met name om onderwerpen die de positie van de cliënt betreffen in het nieuwe stelsel dat de gemeente Alkmaar opgebouwd heeft en nog verder gaat uitwerken.

In paragraaf 6.2 presenteren we een handreiking die de gemeenteraad kan gebruiken om in gesprek te gaan met het college over de nieuwe Wmo. Deze handreiking biedt de raadsleden een gestructureerde manier van denken over de opzet, uitvoering en resultaten van de nieuwe Wmo.

De handreiking maakt een onderscheid tussen input, throughput, output en outcome als verschillende invalshoeken die de raad kan gebruiken om te sturen op de opzet (wettelijke eisen en input), de uitvoering (throughput) en de resultaten (output en outcome) van de Wmo in Alkmaar. De genoemde invalshoeken kunnen onafhankelijk van elkaar worden gebruikt om het debat met het college aan te gaan: soms is het nodig te sturen op het gewenste maatschappelijke effect, soms is sturen op werkprocessen meer opportuun. Vrijwel altijd is het wenselijk na te gaan of het beleid voldoet aan de eisen die de wet eraan stelt. Het is aan de raad om die invalshoeken te kiezen die op dat moment het beste passen bij het beleidsinhoudelijke en politiek bestuurlijke debat dat men wenst. De voorliggende handreiking biedt daarbij de mogelijkheid te sturen op hoofdlijnen, maar ook aandacht te besteden aan details als dat nodig zou zijn.

In paragraaf 6.3 passen we de handreiking toe op de prioriteiten die we in paragraaf 6.1 beschrijven.

6.1 Observaties

Vanuit een regionaal ontwikkelde visie op het nieuwe beleid in het brede lokale sociale domein zijn ambities geformuleerd die lokaal, in de gemeente Alkmaar, zijn doorvertaald naar een specifieke structuur waarin niet langer het aanbod (de voorzieningen), maar de cliënt centraal wordt gesteld (de zelfredzaamheid). Vanuit het perspectief van de gemeenteraad bezien, hebben twee factoren het zicht (en daarmee de grip) op de vorderingen in de voorbereiding bemoeilijkt:

- De regionale beleidsvorming. Ondanks de afspraken over de bestuurlijke organisatie van de voorbereiding en de terugkoppeling naar de raden, heeft de Alkmaarse raad naar zijn eigen mening onvoldoende kunnen sturen. Het voelde, zo gaven raadsleden aan in het gesprek dat wij hebben gevoerd op woensdag 10 september 2014, alsof men diverse malen voor voldongen feiten werd gesteld zonder een keuze te kunnen maken uit toegezegde, maar niet voorgelegde, alternatieven.
- De stapsgewijze voorbereiding die heeft geleid en nog steeds leidt tot incrementele beleidsvorming. De invoering van de Wmo is opgedeeld in onderdelen die op verschillende momenten ter besluitvorming zijn voorgelegd aan de raad. De samenhang tussen de verschillende onderdelen is daarbij onvoldoende aan bod gekomen, waardoor de raad niet vanuit een integrale visie heeft kunnen beoordelen en sturen.

Onvoldoende sturing

We concluderen dat de raad in de afgelopen periode onvoldoende heeft kunnen sturen op de gewenste contouren van het nieuwe Wmo-beleid. Hierin is Alkmaar overigens niet uniek. In veel andere gemeenten heeft de beleidsvoorbereiding op deze wijze plaatsgevonden en zal pas in de loop van 2015 duidelijk worden hoe het nieuwe Wmo-beleid eruit gaat zien en uit zal pakken voor de verschillende cliëntgroepen.

Stapsgewijze invoering

De voorbereiding op de invoering van de Wmo heeft in Alkmaar stapsgewijs plaatsgevonden. Op een aantal onderdelen van de Wmo is expliciet beleid geformuleerd en op een aantal andere onderdelen is minder expliciet beleid geformuleerd. Dat zal nog in 2015 gebeuren.

Expliciete beleidskeuzes zijn gemaakt

Er zijn expliciete beleidskeuzes gemaakt met betrekking tot de overheveling van de begeleiding en de persoonlijke verzorging vanuit de AWBZ naar de Wmo. Dat geldt ook voor het onderwerp beschermd wonen en voor het beleid op de voormalige prestatievelden 7, 8 en 9 van de Wmo: maatschappelijke

opvang, de aanpak van huiselijk geweld en de verslavingszorg. Vanuit een visie op sociale samenhang en leefbaarheid in de wijken en buurten is gekozen voor een specifiek toegangsmodel in Alkmaar (het rotondemodel) waarin de bestaande sociale netwerken in de buurten en wijken een belangrijke rol spelen. Het sociaal loket (Burgerplein) waar uiteindelijk de entree tot de door de gemeente gefinancierde ondersteuning vanuit de Wmo gaat plaatsvinden, is omschreven in de implementatienota toegang sociaal domein.

Contouren nieuw Wmo-beleid zijn duidelijk

Zo beschouwd zijn de contouren en de richting van het nieuwe Wmo-beleid in Alkmaar duidelijk: de-institutionalisering van de nieuwe Wmo waar de zelfredzaamheid en regie van de cliënt (in combinatie met ondersteuning vanuit de mantelzorg en vrijwilligers) centraal staan en het denken in termen van aanbod, organisaties en voorzieningen losgelaten wordt. Dat biedt kansen voor het ontstaan van nieuwe zorgarrangementen.

Grote verantwoordelijkheid cliënt wordt verondersteld

Een en ander betekent dat veel verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de cliënt, zijn of haar ondersteuning en bij de aanbieders van voorzieningen. De gemeente beschouwt zichzelf als netwerkregisseur die niet boven, maar tussen de partijen staat. Het beleggen van verantwoordelijkheden daar waar zij idealiter het beste kunnen worden geëffectueerd, betekent dat partijen die die verantwoordelijkheden krijgen dat ook moeten kunnen waarmaken. Wat betreft de cliënt kunnen daar in Alkmaar nog vraagtekens bij gezet worden (zie hiervoor ook paragraaf 6.3).

Voldoende zicht op kwaliteit

De gemeente Alkmaar is in het laatste kwartaal van 2014 volop bezig zorg en ondersteuning in te kopen bij bestaande en nieuwe aanbieders. Dat doet zij vanuit de nieuwe filosofie dat de zelfredzaamheid van cliënten centraal moet staan. Hoe deze nieuwe filosofie zich vertaalt naar de beoogde en minimaal vereiste kwaliteit van de in te kopen arrangementen is minder duidelijk geworden. Er zijn landelijke kwaliteitseisen en ook de instellingen hanteren hun eigen kwaliteitscriteria. Wij zijn echter geen expliciet gemeentelijk kwaliteitsbeleid tegengekomen als onderdeel van het nieuwe Wmo-beleid, zoals (aanvullende) gemeentelijke kwaliteitscriteria, en een omschrijving van de wijze waarop controle en handhaving gaat plaatsvinden. Daar waar verantwoordelijkheden verschuiven richting aanbieders en uiteindelijk de cliënt, zou je dat wel mogen verwachten.

Inkoop arrangementen

Het is nog niet duidelijk of met de nieuwe arrangementen in 2015 tegemoet kan worden gekomen aan de ondersteuningsbehoefte van cliënten. Voor huidige cliënten met een indicatie geldt dat in 2015 sprake is van het recht op zorgcontinuïteit. Voor nieuwe cliënten geldt dat niet en ook voor cliënten waarvan de indicatie in 2015 afloopt, geldt dat zij vanaf dat moment niet langer

recht hebben op hun oude zorgaanspraken, maar vallen onder het nieuwe beleid.

Client voldoende geëquipeerd

De positie van de cliënt zal in het nieuwe stelsel veranderen. De nadruk op zelfredzaamheid werkt twee kanten op: zelfredzaamheid als resultaat en zelfredzaamheid als voorwaarde. Het vergroten dan wel behouden van een zekere mate van zelfredzaamheid moet het resultaat zijn van de nieuwe Wmo. Daar staat tegenover dat van de cliënt meer verwacht wordt dan nu vaak het geval is: dat wat hij of zij aan zelfredzaamheid nog heeft, moet worden benut. Dat begint al aan de voorkant, bij het zoeken naar hulp en ondersteuning. De cliënt heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid, en er is eveneens sprake van een verantwoordelijkheid van het sociale netwerk in de wijken. De vraag is of dat sociale netwerk voldoende geëquipeerd is om problemen te signaleren en de cliënt indien noodzakelijk toe te leiden naar het Burgerplein: er gelden immers nieuwe regels en er moet anders gekeken worden naar de problematiek en de oplossingen. Wij hebben in de voorbereidingen op de nieuwe Wmo in Alkmaar geen aanwijzingen gevonden dat de gemeente Alkmaar actief aandacht besteedt aan deze problematiek.

Positie van de cliënt voldoende sterk

In 2015 zal MEE nog worden ingeschakeld voor cliëntondersteuning en aanvullend worden taken bij De Wering belegd. Hoe cliëntondersteuning na 2015 wordt ingevuld is (nog) niet zeker. Op beleidsniveau zal de Wmo-raad een belangrijke(re) rol krijgen in het Alkmaarse Wmo-beleid als het gaat om het behartigen van de belangen van de cliënt.

In de nieuwe Wmo wordt meer nadruk gelegd op mantelzorgers en vrijwilligers die de cliënt moeten ondersteunen. Er wordt meer van hen verwacht. We zijn vooralsnog geen expliciete beleidsvoornemens tegengekomen die gericht zijn op het versterken van de positie van de mantelzorger en de vrijwilliger, daar waar dat wel verwacht zou mogen worden.

De positie van de cliënt, de mantelzorger en de vrijwilliger behoeft dus in de eerste helft van 2015 bijzondere aandacht.

Privacybeleid

De Wmo schrijft voor dat de gemeente beleid formuleert met betrekking tot het verstrekken en bewerken van persoonsgegevens, met het oog op het beschermen van de privacy van de cliënt. Wij zijn over dit thema geen expliciete beleidsvoornemens tegengekomen, terwijl het toch om privacygevoelige informatie van kwetsbare burgers gaat.

Prioriteiten voor de raad voor de eerste helft van 2015

Uit het bovenstaande blijkt dat met name voor de positie van de cliënt in het nieuwe Wmo-beleid nog een aantal aandachtspunten geformuleerd kan worden waar de raad zich in de eerste helft van 2015 op zou moeten focussen. De aandacht moet met name uitgaan naar de vraag of de verschillende cliëntgroepen in 2015 voldoende in staat zijn om in overleg met

mantelzorgers, vrijwilligers en professionals te bepalen welke arrangementen leiden tot optimale zelfredzaamheid en of die arrangementen ook kunnen worden aangeboden. De hieruit af te leiden prioriteiten voor de raad formuleren we als volgt:

1. Zijn alle cliëntgroepen in beeld? Zit er voldoende signaleringskracht in de sociale netwerken in de wijken en buurten?
2. Is er voldoende zicht op de eigen kracht van cliëntgroepen en de aanvullende ondersteuning die daarbij nodig is?
3. Is die aanvullende ondersteuning ook daadwerkelijk ingekocht en dus beschikbaar? Extra aandacht is hierbij geboden voor cliënten waarvan de indicatie in het eerste of tweede kwartaal van 2015 afloopt.
4. Is de cliënt voldoende in staat om een keukentafelgesprek te voeren? Wordt hij/zij daarbij voldoende ondersteund?
5. Heeft de cliënt voldoende vrijheid in zijn/haar keuze voor arrangementen?
6. Zijn er voldoende randvoorwaarden geschapen om cliënten optimaal te (laten) ondersteunen door mantelzorgers en vrijwilligers?
7. Zijn er voldoende maatregelen getroffen om de privacy van de cliënt te waarborgen?

Drie hoofdthema's

Het gaat om drie hoofdthema's:

- De regelingen aan de voorkant: het signaleren van problematiek vanuit de netwerken en het functioneren van de entree van het Burgerplein.
- Het versterken van de positie van de cliënt, de mantelzorger en de vrijwilliger.
- De mate waarin eigen kracht en professionele ondersteuning in zorgarrangementen op elkaar aansluiten. De aandacht dient daarbij met name uit te gaan naar (de inkoop van) innovatieve arrangementen.

6.2 Handreiking aan de raad

In de vorige paragraaf is een aantal prioriteiten benoemd waar de raad in de eerste helft van 2015 bijzondere aandacht aan zou moeten besteden. De vraag is hoe de raad dat zou moeten doen. De nieuwe Wmo is ingewikkelde materie, zeker in relatie tot de andere twee decentralisaties (Jeugdwet en Participatiewet) en de Wet passend onderwijs. Duidelijk is dat de raad niet op alles moet willen sturen en dat ook niet kan. Sturen en controleren op hoofdlijnen is gewenst, maar soms is aandacht voor specifieke aspecten, ogenschijnlijk details, noodzakelijk.

De onderstaande handreiking is bedoeld om de raad over de juiste informatie te laten beschikken waardoor hij kan sturen en controleren op de hoofdlijnen van het nieuwe Wmo-beleid.

De handreiking: zes hoofdindicatoren

De handreiking onderscheidt een zestal hoofdindicatoren, respectievelijk:

- (1) de wettelijke vereisten,
- (2) inputindicatoren die samenhangen met de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente,
- (3) throughputindicatoren die refereren aan de wijze waarop cliënttrajecten worden uitgevoerd,
- (4) outputindicatoren die ingaan op de gewenste resultaten bij (groepen) cliënten,
- (5) outcome-indicatoren die duiden op de gewenste maatschappelijke effecten van de nieuwe Wmo en
- (6) budgetindicatoren die samenhangen met beschikbare budgetten en de gerealiseerde uitgaven, inclusief risicomanagement.

Deze hoofdindicatoren vormen evenzovele ingangen die (al dan niet gecombineerd) kunnen worden gebruikt om het gesprek met het college aan te gaan over de opzet, de uitvoering en de resultaten van de Wmo. De indicatoren krijgen echter pas betekenis als zij:

- gekoppeld worden aan beleidsambities en beleidsdoelen;
- voorzien worden van casuïstiek, die de beleidsdoelen en -prestaties een gezicht geven.

De raad kan onmogelijk op *alle* hoofd- en subindicatoren in de handreiking sturen. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden. We voorzien twee typen keuzes:

- keuze in beleidsprioriteiten waarop de raad wil sturen;
- keuze in type indicatoren waarop sturing gewenst is.

1. Sturen op de mate waarin het beleid voldoet aan de wettelijke vereisten zoals geformuleerd in de memorie van toelichting op de wet

1. Er is een vierjarig beleidsplan waarin verbanden worden gelegd met de overige decentralisaties en de Wet passend onderwijs, alsmede de Wet publieke gezondheid.
2. Er is specifiek beleid gericht op sociale samenhang en leefbaarheid, de aanpak van huiselijk geweld, mantelzorg- en vrijwilligersbeleid, aanpak van huiselijk geweld, dak- en thuislozen en beschermd wonen.
3. De gemeente heeft kwaliteitsbeleid geformuleerd op bovengenoemde beleidsvelden.
4. De gemeente heeft beleid geformuleerd m.b.t. het verstrekken, bewaren, uitwisselen en bewerken van persoonsgegevens.
5. Er is een Wmo-verordening waarin onder andere de eigenbijdrageregeling is opgenomen (maximeren op kostprijs en inkomensafhankelijkheid alleen voor maatwerkvoorzieningen).
6. Burgers worden actief geïnformeerd over eigen kracht en inzet netwerk.
7. Het keukentafelgesprek voldoet aan de kwaliteitsstandaarden zoals geformuleerd in de Memorie van Toelichting.
8. Er is (op afstand, digitaal/telefonisch) cliëntondersteuning mogelijk.
9. De cliënt heeft voldoende keuze in het aanbod van algemene en maatwerkvoorzieningen, en kan (indien voldaan wordt aan specifieke voorwaarden) een beroep doen op een persoonsgebonden budget.
10. Het zorgaanbod is sluitend, alle doelgroepen (kunnen) worden bediend.
11. Cliënten krijgen de juiste (zo licht mogelijke) zorg en waarderen deze zorg positief.
12. Er wordt gewerkt volgens het principe één gezin, één plan.
13. De gemeente heeft zicht op de uitvoering van de Wmo.

2. Sturen op de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente (input)

De gemeente heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het nieuwe beleid. Dat betekent in de praktijk dat de gemeente ervoor moet zorgen dat de juiste zorg- en hulpverlening wordt ingekocht, zodat tegemoet gekomen kan worden aan de hulpvragen van de diverse doelgroepen.

Dat stelt de volgende eisen aan de gemeente:

1. Zicht hebben op aard en omvang van de diverse doelgroepen van het beleid, hun zorg- en hulpbehoefte en hun zorg- en hulpconsumptie.
2. Vanuit dit inzicht de benodigde zorg en hulpverlening inkopen bij aanbieders waarbij gelet moet worden op diversiteit (keuzevrijheid van de cliënt) en sluitend bereik (alle doelgroepen moeten toegang hebben).
3. Alleen aanbieders contracteren die voldoen aan de kwaliteitscriteria die de gemeente (en de wetgever) heeft geformuleerd.
4. De toegang van de verschillende doelgroepen tot de voorzieningen regelen.
5. Binnen dit systeem van voorzieningen voldoende prikkels inbouwen voor innovatie en zorgvernieuwing.
6. Erop toezien dat het systeem van voorzieningen functioneert binnen de budgettaire kaders die daarvoor zijn gesteld.
7. Continue monitoring van de kwaliteit van de input.

3. Sturen op de werkprocessen (throughput)

Met betrekking tot de uitvoeringsprocessen van de aanbieders moet de gemeente monitoren dat:

1. De uitvoerders in de praktijk ook werken conform de vastgestelde kwaliteitscriteria met aandacht voor:
 - a. medezeggenschap cliënt;
 - b. inzet van erkende/bewezen effectieve methodieken;
 - c. inzet gekwalificeerd personeel;
 - d. werken met (behandel)plannen;
 - e. monitoren van de voortgang.
2. De uitvoerder(s) voldoende inzetten op innovatie en zorgvernieuwing (bijvoorbeeld een verschuiving van 2^e lijn zorg naar 1^e lijn zorg)
3. Er geen budgetoverschrijding plaatsvindt

4. Sturen op resultaten (output)

Met betrekking tot de resultaatindicatoren moet de gemeente monitoren dat:

1. De uitvoerders de gemeente periodiek rapporteren over:
 - a. mate waarin de doelgroepen worden bereikt;
 - b. het percentage uitval/niet afgeronde trajecten/no-shows;
 - c. het percentage tevreden cliënten;
 - d. aantal klachten en de afhandeling daarvan.
2. De mate waarin doelen in cliënttrajecten worden gerealiseerd:
 - a. bij de voorliggende (preventieve) voorzieningen is dat de mate waarin cliënten en hulpverleners dat zelf aangeven;
 - b. bij zwaardere trajecten is dat (onder andere):
 - i. percentage afgesloten trajecten (binnen de daarvoor gestelde termijnen);
 - ii. percentage trajecten dat is afgerond conform de behandelplannen;
 - iii. mate waarin cliënten aangeven geen hulp meer nodig te hebben;
 - iv. percentage cliënten dat (niet) opnieuw een beroep doet op de hulpverlening;
 - v. de zelfredzaamheid van cliënten (al dan niet met ondersteuning).

5. Sturen op maatschappelijke effecten (outcome)

De indicatoren voor de maatschappelijke effecten worden reeksreeks afgeleid van de beleidsdoelstellingen en hebben niet alleen betrekking op de beleidsdoelstellingen van de afzonderlijke decentralisaties, maar ook op het integrale beleid in het lokale sociale domein. Met betrekking tot de maatschappelijke effecten kan gedacht worden aan de volgende indicatoren:

1. het aandeel burgers dat zich betrokken voelt bij het wel en wee in de eigen wijk en daar een bijdrage aanlevert;
2. het aandeel burgers dat (zonder ondersteuning) zelfredzaam is;
3. het aandeel burgers dat met ondersteuning zelfredzaam is;
4. een sterke sociale cohesie in de wijken.

6. Sturen op budget

Sturen op budget langs de volgende lijnen:

1. Er zijn beargumenteerde keuzen gemaakt voor de wijze van financiering (populatie, product, instelling, andere vormen).
2. Er is zicht op gereserveerde budgetten.
3. Financiële risico's zijn in beeld, onderscheiden naar voorzieningen en doelgroepen.
4. Beheersmaatregelen zijn benoemd en worden uitgevoerd.
5. Uitgaven zijn in beeld.
6. Onder- dan wel overschrijdingen zijn geconstateerd en verbonden aan beleidsprestaties.

6.3 Sturen op positie van de cliënt

De raad doet er goed aan in de eerste helft van 2015 met name aandacht te besteden aan de positie van de cliënt in het nieuwe Wmo-beleid (beleidsprioriteiten) en dan met name te sturen langs de lijnen van basisindicator 1 (wettelijke vereisten), basisindicator 2 (de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente) en 3 (de werkprocessen van met name de sociale netwerken en het Burgerplein).

Dat betekent dat onder andere de volgende vragen gesteld zouden kunnen en moeten worden:

1. Wettelijke vereisten

- De wet schrijft voor dat er beleid is gericht op sociale samenhang en leefbaarheid. De gemeente Alkmaar dicht de sociale netwerken in de wijken en buurten een belangrijke rol toe, met name ook bij het signaleren van problematiek van (aankomende) Wmo-cliënten. Het ontbreekt nog aan een heldere, uitgewerkte visie hoe die signaleringsfunctie in de praktijk gestalte gaat krijgen en hoe wordt toegeleid naar het Burgerplein (wat gaat door en wat kan worden afgehandeld door de 0^e en 1^e lijn?)
- De wet schrijft voor dat burgers actief worden geïnformeerd over eigen kracht en de inzet van het sociale netwerk. Dat veronderstelt dat de gemeente Alkmaar een visie heeft (ontwikkeld) op de verhouding eigen kracht, inzet mantelzorg en sociaal netwerk en professionele inzet. Een visie die niet blijft hangen in algemeenheden, maar uitgesplitst is voor de

verschillende doelgroepen van het nieuwe Wmo-beleid. Waar liggen mogelijkheden, waar liggen beperkingen, wat mag men verlangen van de mantelzorg, van welke doelgroepen mag meer verwacht worden en van welke doelgroepen minder?

- De wet schrijft voor dat voor alle cliëntgroepen aanbod beschikbaar is (sluitend zorgaanbod) en dat er voldoende keuzemogelijkheden zijn voor de diverse cliëntgroepen. Dat roept vragen op met betrekking tot de inkoop. Heeft de gemeente Alkmaar dusdanig ingekocht dat dit kan worden waargemaakt voor alle cliëntgroepen (zie ook hieronder)?
- Heeft de gemeente een vierjarig (Wmo) beleidsplan vastgesteld waarin de raakvlakken met de overige twee decentralisaties, de Wet passend onderwijs en de Wet publieke gezondheid zijn beschreven?
- Heeft de gemeente een Wmo-verordening vastgesteld waarin onder andere de eigen bijdrageregeling is opgenomen?
- Is er privacybeleid geformuleerd met betrekking tot het verstrekken en bewerken bewaren, verwerken, genereren et cetera van persoonsgegevens? (?)

2. *Systeemverantwoordelijkheid*

- Zijn alle doelgroepen in beeld, is bekend van welk aanbod zij gebruik maken (en gaan maken) en kan dit aanbod ook daadwerkelijk worden geboden?
- De wet schrijft voor dat alleen aanbieders gecontracteerd mogen worden die voldoen aan de (wettelijke en aanvullende gemeentelijke) kwaliteitseisen. Heeft de gemeente Alkmaar zelf (aanvullende) kwaliteitseisen geformuleerd en zo ja, welke en voor welke voorzieningen en welke doelgroepen?
- Zijn de tweedelijnsvoorzieningen daadwerkelijk toegankelijk voor iedereen die deze voorzieningen nodig kan hebben?
- Is de formatie van het Burgerplein dusdanig dat het de verwachte en beoogde caseload aankan?
- Beschikken de medewerkers van het Burgerplein over voldoende kennis en competenties om als schakel te fungeren tussen nulde- en eerstelijns zorg aan de ene kant en tweedelijns zorg aan de andere kant?
- Zijn er nieuwe zorgarrangementen ingekocht? Zo ja, voor welke groepen cliënten? Welke besparingen beogen deze nieuwe arrangementen te realiseren?

3. *Werkprocessen*

- Is het Burgerplein dusdanig ingericht dat het alle signalen/doorverwijzingen tijdig op kan pakken, kan beoordelen en kan vertalen in een adequaat aanbod voor alle cliëntgroepen?
- Geldt dat voor alle doelgroepen in het nieuwe Wmo-beleid?
- Als er nieuwe zorgarrangementen zijn ingekocht, welke kwaliteitseisen zijn aan deze arrangementen gesteld en hoe gaan deze arrangementen aan die eisen voldoen?

- Worden de zogenaamde keukentafelgesprekken met nieuwe (potentiële) cliënten en met cliënten met een aflopende indicatie in de eerste helft van 2015 ook gevoerd conform de kwaliteitsstandaarden die door de wetgever (en de gemeente) zijn vastgesteld?

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

NORMENKADER		
Norm	Herkomst norm	Wanneer wordt aan norm voldaan?
Beleidsinhoudelijke normen		
<i>Algemene normen voortvloeiend uit aanbevelingen RKC 2011</i>		
Zorg voor een sluitende beleidscyclus.	Aanbevelingen RKC 2011	- Het is aannemelijk dat er op 1-1-2015 samenhang is tussen doelstellingen (op strategisch, tactisch en operationeel niveau) en inspanningen. - Doelbereik wordt gemonitord op het niveau van resultaten en effecten. - Kennis uit periodieke evaluatie wordt benut voor bijstelling doelstellingen en inspanningen waar nodig.
Financiële risico's zijn bekend en worden effectief beheerst.	Aanbevelingen RKC 2011	- Er is of wordt een risicoanalyse uitgevoerd m.b.t. de uitvoering van de toekomstige Wmo conform de NARIS-procedure. - Daaruit blijkt de kans en impact van zowel landelijk geïdentificeerde als lokaal optredende risico's. - Er zijn risicobeheersingsmaatregelen voorgenomen en indien relevant reeds uitgevoerd waarvan aannemelijk is dat deze de risico's verminderen/wegnemen. - De kosten van die maatregelen zijn duidelijk begroot.
Het Wmo-budget sluit nu en in de toekomst aan op de behoefte aan zorg en ondersteuning in de gemeente, binnen de geldende financiële kaders.	Rapport RKC 2011 problematiseert begroten op basis van het Gemeentefonds en onderuitputting van het budget	- Het Wmo-budget is gebaseerd op kennis over gerealiseerde uitgaven en realistische prognoses van de vraagontwikkeling. - De redenen van eventuele onderuitputting zijn door middel van een analyse aan de raad verklaard en leiden tot aanpassingen in ofwel beleid en uitvoering, ofwel het budget. - Het beschikbare budget wordt efficiënt ingezet door een integrale benadering (vraag en aanbod worden over de grenzen van de domeinen heen op elkaar afgestemd) en effectieve samenwerking (daar waar mogelijk en nodig werken partijen samen om te komen tot een optimaal aanbod in termen van kwaliteit en van geld). - De kostprijs van de geboden zorg is gelijk aan of kleiner dan de gereserveerde budgetten.

Beleidsinhoudelijke normen, voortvloeiend uit de Wet maatschappelijke ondersteuning zoals die op 1 januari 2015 geldt

Algemeen: Nieuwe wettelijke taken en bevoegdheden zijn bekend en er zijn voorbereidingen getroffen om hier op juiste en volledige wijze uitvoering aan te geven.

Er is (zicht op) een Wmo-beleidskader dat op 1-1-2015 voldoet aan de normen, zoals die blijken uit de memorie van toelichting bij de nieuwe Wmo.	par 2.3. MvT Wmo	Het WMO-beleid is vastgelegd in een beleidsplan voor vier jaar.
	par 2.3. MvT Wmo	In dit plan is de relatie van de Wmo tot de Jeugdwet, de Participatiewet, Passend Onderwijs en het gezondheidszorgbeleid (WPG) beschreven.
	par 2.3.2. MvT Wmo	Er is specifiek beleid gericht op sociale samenhang en leefbaarheid.
	par 1.3. MvT Wmo	Er is specifiek beleid gericht op aanpak huiselijk geweld.
	par 1.3, 4.1 en 4.3 MvT Wmo	Er is specifiek beleid en een plan van aanpak voor de ondersteuning van mantelzorgers/vrijwilligers conform de eisen uit de MvT.
	par 3.8.2. en 3.8.3 MvT Wmo	Er is beleid en er zijn voorzieningen voor slachtoffers van huiselijk geweld, voor dak- en thuislozen en voor beschermd wonen. Deze voldoen aan de eisen, opgenomen in de MvT.
	par 5 MvT Wmo	Er is kwaliteitsbeleid dat betrekking heeft op de punten, genoemd in de MvT.
Er is (zicht op) een Wmo-verordening die voldoet aan de wettelijke vereisten.	par 6 MvT Wmo	Er is beleid inzake het verwerken en verstrekken van persoonsgegevens met daarbij aandacht voor de samenwerking tussen aanbieders, verzekeraars en de gemeente.
	par 2.4. MvT Wmo	Met de verordening wordt voldaan aan de wettelijke vereisten, zoals toegelicht in de MvT.
Er vinden adequate vormen van informeren en ondersteunen van burgers en cliënten plaats.	par 3.10 MvT Wmo	Als er een regeling voor een eigen bijdrage is, dan is deze gemaximeerd op de kostprijs van voorzieningen en inkomensafhankelijkheid beperkt tot maatwerkvoorzieningen.
	par 3.3. MvT Wmo	De gemeente informeert burgers actief over wat er in het kader van de eigen kracht en het benutten van het eigen netwerk van hen wordt verwacht.
	par 3.4. MvT Wmo	De gemeente treft maatregelen die aannemelijk maken dat het onderzoek zal voldoen aan de kwaliteitsstandaard die is geformuleerd in de MvT.
	par 3.12	- Voor de cliënt is daarbij ondersteuning beschikbaar. - Telefonisch/digitaal is hulp op afstand beschikbaar.
Er is sprake van een adequaat aanbod aan voorzieningen.	par 3.5 en 3.6 MvT Wmo	Het aanbod aan algemene en maatwerkvoorzieningen sluit aan bij de achtergrondkenmerken van de bevolking en de problematiek; gebouwen en voorzieningen zijn toegankelijk; het aanbod is pluriform, d.w.z. de cliënt heeft keuzevrijheid.
	Uitgangspunten nieuwe Wmo/decentralisaties	- Cliënten krijgen de juiste (zo licht mogelijke) zorg. - Cliënten waarderen de zorg als voldoende. - Het zorgaanbod sluit aan op alle doelgroepen. - Er wordt gewerkt volgens het principe 'een gezin, een plan'.
De gemeente biedt de mogelijkheid voor een PGB.	par 3.7. MvT Wmo	Cliënten die aan de voorwaarden voldoen kunnen aanspraak doen op een PGB.

De gemeente houdt toezicht op de uitvoering van de wet. par 7 MvT Wmo

- De gemeente geeft het toezicht vorm op de manier die door de wetgever in de MvT is beschreven.

Procesmatige normen

Met het oog op een tijdige afronding van de voorbereiding op de decentralisatie

De gemeentelijke voorbereidingen op de decentralisatie van de AWBZ naar de Wmo lopen in lijn met het door het Transitiebureau Wmo aangereikte stappenplan, dat tevens als uitgangspunt geldt voor het TransitieVolgSysteem.

Stappenplan³⁸

- Dit betekent dat de volgende elementen inmiddels gereed zijn:
 - nieuwe vraag en aanbod zijn geïnventariseerd en in beeld
 - voldoende zicht op samenhang tussen HbH, BG en PV
 - krachtenveldanalyse gemaakt
 - inzicht in samenhang drie decentralisaties
 - ambtelijke organisatie ingericht op decentralisaties
 - gemeente beschikt over richtinggevend kader
 - dialoog met aanbieders, cliënten en verzekeraars is in gang gezet
 - Bovenstaande is vastgelegd in een kadernota en voorgelegd aan de raad.
- Vervolgens:
 - richtinggevend kader uitgewerkt in beleidsplan
 - toegang tot maatschappelijke ondersteuning vastgelegd
 - duidelijk onderscheid tussen lichte en zware ondersteuning
 - wijze van contracteren aanbieders opgenomen in beleidsplan
 - eigen bijdragesystematiek opgenomen in beleidsplan
 - bepalingen voor verstrekking PGB
 - wijze van financiering van Wmo-zorg bepaald
 - inkomensmaatwerkvoorziening voor chronisch zieken en gehandicapten
 - inkomensmaatwerkvoorziening voor ondersteuning huishouden
 - er is een registratiesysteem voor nieuwe doelgroepen
 - er is een evaluatie en monitoringsysteem voor effecten
 - gemeente heeft kwaliteitsbeleid ontwikkeld
 - wijze van financiële verantwoording is bepaald

³⁸ Bedoeld wordt het *Stappenplan voor de transitie naar de Wmo 2015* op www.invoeringwmo.nl

Stappenplan

- In oktober 2014 dienen de volgende elementen gereed te zijn:
 - implementatie nieuwe Wmo wordt voorbereid
 - bepalen overgangsregime bestaande cliënten
 - financiële kaders en randvoorwaarden zijn bekend en vastgesteld
 - er is een (concept) verordening Wmo
 - selectie van en onderhandelingen met beoogde uitvoerders
 - uitvoeringsorganisatie vastgesteld en ingericht
 - oude en nieuwe cliënten geïnformeerd

Met het oog op een adequate invulling van de gemeentelijke regierol

Zorg voor een sterke gemeentelijke regierol	Aanbevelingen RKC 2011	Er zijn heldere contractuele afspraken met uitvoerende partijen over de verantwoording over en de monitoring van de uitvoering van het beleid. Verantwoordings- en monitoringsinformatie dient zowel informatie over geleverde prestaties als over bereikte effecten te bevatten. De gemeente faciliteert contact tussen uitvoerende partijen over de hele breedte van de Wmo, zodat samenhang, doeltreffendheid en doelmatigheid in de uitvoering worden bevorderd. Betrek uitvoerende partijen bij de evaluatie en bijsturing van beleid.
---	------------------------	--

Normen t.a.v. kaderstelling en controle door de raad

De raad is voldoende en tijdig geïnformeerd om zijn kaderstellende en controlerende rol goed vorm te kunnen geven	• De raad heeft inzicht in de wettelijke vereisten die gelden voor de nieuwe Wmo. • De raad heeft inzicht in de lokale en regionale inhoudelijke, financiële en procesmatige randvoorwaarden die gelden bij het invullen van de decentralisatie van de AWBZ • De raad heeft inzicht in de kansen en risico's die de decentralisatie van de AWBZ voor de gemeente met zich meebrengt • De raad weet wanneer waarover besluiten gevraagd zullen worden en wordt in staat gesteld om zich hierover tijdig een goed geïnformeerde mening te vormen. Het betreft in ieder geval de kadernota, het Wmo-beleidsplan, de nieuwe verordening en de financiële kaders.
---	---

BIJLAGE 2

Gesprekspartners en schriftelijke bronnen

Gesprekspartners

Gemeente Alkmaar

- Dhr. P. de Baat, wethouder, o.a. portefeuilles Wmo en Financiën
- Mw. W. Brandt, interim unitmanager sociaal
- Dhr. H. Hofman, medewerker afdeling financiën
- Dhr. J. Holman, beleidsadviseur sociaal (inkoop begeleiding)
- Mw. L. Jonker (controller)
- Dhr. S. Koolen, griffier
- Mw. G. Lebbink, interim unitmanager WWZ en leerlingenondersteuning
- Dhr. J. Ligthart, senior medewerker beleid en advies (maatschappelijke ondersteuning)
- Dhr. G. Prins, senior beleids- en projectadviseur sociaal
- Dhr. F. Stoker, senior project- en beleidsmedewerker zorg (maatschappelijke ondersteuning)
- Dhr. W. van der Veen, beleids- en projectadviseur werk, inkomen en zorg (projectleider invoering Participatiewet regio Alkmaar)
- Mw. A. van de Ven, wethouder, o.a. portefeuille Wmo
- Dhr. H. de Vries, projectleider decentralisatie jeugdzorg
- Mw. I. Zwaan, senior klantmanager

Raadsleden

- Dhr. C. Braak (Groen Links)
- Mw. A. Buongiovanni (D66)
- Dhr. W. Peters (OPA)
- Dhr. B. Eekhout (VVD)
- Mw. Y. van den Brakel-Visser (CDA)
- Mw. A. Janssen (Leefbaar Alkmaar)

Externe partijen

- Dhr. M. van Etten, MEE (manager Noord-Holland Noord)
- mw. K. Fritzsche, Esdégé Reigersdaal (controller)
- Mw. A. de Goede, Humanitas (regiocoördinator Noord-Kennemerland)
- Dhr. W. Groot, Actie Zorg (beleidsadviseur)
- Mw. A. Löwenhardt, Wmo cliëntenplatform Alkmaar (wnd voorzitter)
- Dhr. J. Portegies, De Wering (teammanager)
- Mw. M. Schrier, GGD (beleidsmedewerker)
- Dhr. P. Verhagen, Alkcare (directeur/bestuurder)
- Mw. M. Zondervan, Evean (rayonmanager Noord-Holland Noord)

Schriftelijke bronnen

Vorige onderzoek RKC

- Rekenkamercommissie Alkmaar (2011) *Iedereen moet kunnen meedoen: evaluatie Wmo-beleid in Alkmaar.*

Beleidsstukken Wmo/AWBZ

- Memo stappenplan vervaardiging nieuw Wmo-beleidskader 2012-2016, 10 mei 2011
- Persbericht 14 juli 2011 start bijeenkomsten gezamenlijk Wmo-beleid Contourennota Wmo beleidskader 2012-2016
- Verslag Expertmeeting Wmo (georganiseerd door commissie Samenlevingszaken) 27 september 2011
- Hoorzitting Wmo van de commissie Samenlevingszaken van 30 november 2011
- Alkmaar in samenhang, kader voor sociaal beleid (voorstel vanuit de Wmo-woordvoerders, 2012).
- Wmo beleidskader 2012-2016
- Startnotitie heroriëntatie opvang (2012)
- Aanbesteding hulp bij het huishouden 2013 t/m 2016 (2012)
- Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar (2012)
- Overheveling begeleiding AWBZ Fase 1 (2012)
- Tarieven Hulp bij het huishouden (2012)
- Memo telefonische bereikbaarheid Wmo loket 16 april 2012
- Wmo Beleidskader 2013-2016
- Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar (2013)
- Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar (2013)
- Memo evaluatie diensten aan huis 8 februari 2013
- Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar (2013)
- Memo 24 mei 2013 prestatieveld 1: onderling dienstbetoon binnen sociale netwerken
- Reactie decentralisatiebrief Plasterk (congruente samenwerking, mei 2013)
- Memo beantwoording vragen respijtzorg en indicatieproces Begeleiding 27 juni 2013
- Programmaplan decentralisaties sociaal domein regio Alkmaar (2013)
 - a. Bijbehorende presentaties over jeugdzorg, passend onderwijs, toegang, voor griffiers, overheveling begeleiding, regie, en presentatie van VNG Masterclass.
 - b. Agenda's van bijbehorende maandelijkse raadsbijeenkomsten
- Memo maatschappelijke opvang 2 juli 2013
- Regionale visie domotica (2013)
- Memo 11 oktober 2013 voortgangsnotitie overheveling begeleiding
- Memo 30 oktober 2013 ontwikkelingen PORA Zorg & Wmo
- Bestuurlijke besluitvorming 3D in regio Alkmaar (dec. 2013)
- Memo 17 december 2013 ontwikkelingen Wmo-beleid.
- Brief VNG 8 januari 2014 verzoek tot invullen transitievolgsysteem Wmo

- Realiseren tijdelijke doorstroomvoorziening economische dak- en thuislozen (2014)
- Uitwerking congruent samenwerkingsverband 3D (2014)
- Memo voortgangsbericht 'Slimmere Zorg' 12 februari 2014
- Transitieplan Overheveling begeleiding (jan. 2014)
- Brief aan ministerie van BZK 12 maart 2014.
- Memo overzicht wijkteams 27 maart 2014
- Beleidskader 50-plus (2014)
- Notitie Lokale agenda 3D (april 2014)
- Notitie cliëntondersteuning 2015 (april 2014)
- Notitie cliëntenparticipatie Wmo (juni 2014)
- Inkoop samenwerking 2015 Jeugdzorg en Begeleiding AWBZ: voorjaar 2014
- Implementatienota overheveling begeleiding (juni 2014)
- Implementatienota toegang sociaal domein (september 2014)
- Presentaties ten behoeve van maandelijkse informatiebijeenkomst gemeenteraden vanuit de Regio Alkmaar (2013/2014)
- 16-04-2014: beantwoording schriftelijke vragen Groen Links inzake sociale wijkteams/wijkgericht werken
- 26-06-2014: beantwoording schriftelijke vragen PvdA-fractie inzake aanpak 3 decentralisaties
- Memorandum college aan raad d.d. 9 oktober 2014 inzake risicoanalyse drie decentralisaties.

Begrotingsstukken en andere financiële stukken

- Memo 15 november 2011 m.b.t. Wmo-reserve
- Kadernota reserves en voorzieningen 2011-2015
- Herijking reserves en voorzieningen, raadsvergadering 02-07-2012
- Begrotingsstukken 2011-2014

Overig

- Stadspanelonderzoek juli 2011
- Collegeprogramma 2011-2014
- Actieprogramma college 2011-2014
- Geactualiseerd Actieprogramma College 2011-2014 d.d. 12-02-2013
- Voortgang uitvoering actieprogramma
- Bestuurlijke kalender 2014
- Voortgangsinformatie Transitie Sociaal Domein (2014)
- Organogram 3D's Alkmaar

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T 020 531 531 5
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl



Rekenkamercommissie
T.a.v. J. van Ningen-Landman
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Uw kenmerk

Ons kenmerk
01/10770

Toesteinummer
072-5489469

Uw brief d d

Behandeld door
R. Bouwers

Bijlagen
-

Onderwerp

Sturen op de Wmo in Alkmaar

Datum
19.11.2014

Geachte Rekenkamercommissie,

Graag voldoen wij aan uw verzoek te reageren op het concept rapport "Sturen op de Wmo in Alkmaar". Dit "ambtelijk wederhoor" richt zich vooral op het controleren van de juistheid van de feitelijke weergave en behelst geen beleidsmatige beoordeling. Uitdrukkelijk zij daarbij vermeld dat de ontwikkelingen elkaar dermate snel opvolgen dat de actualiteit van hetgeen is verwoord in het rapport en het ambtelijk wederhoor van beperkte duur kan zijn.

Onderstaand lopen wij het concept rapport paginagewijze door.

Bij pagina 13

Over de onderbouwing van het Wmo-budget kunnen we meegeven dat nog niet zo lang geleden er ook sprake was van het opvoeren van budgetuitzettingen via het gemeentefonds in de begroting, maar dit is inmiddels losgelaten (de krimp van het budget wordt automatisch doorgevoerd en uitzetting alleen met onderbouwing). Onderschrijdingen zijn bekend en worden toegelicht maar leiden doorgaans niet tot een wijziging in de begroting – zeker nu niet omdat dit wordt gestort in een reserve voor het opvangen van onder meer de 3D-gerelateerde bezuinigingen vanaf 2015.

Bij pagina 16

Ten aanzien van het gestelde achter de derde bullit merken wij op dat het niet een doelstelling was en is te komen tot minder aanbieders. Primair staat de keuzemogelijkheid voor de cliënten (Wel is bij de onderhandelingen gekozen voor een slim en gedifferentieerd proces, gebruikmakend van beschikbare digitale middelen).

Bij het gestelde onder 4.1.1. "Bestuurlijke organisatie" tekenen wij aan dat het gaat om een organisatie en werkwijze tot 1 januari 2015. Over de doorontwikkeling hiervan na die datum wordt nog gesproken (in de Pora's en in het Bestuurlijk team). Speerpunt hierbij is het 'inregelen' van het regionaal contractmanagement.

Bij pagina 17-18

Onder 4.1.2. "Couleur locale", hebben wij een opmerking bij de eerste zin achter de bullit onder aan de pagina, die luidt: "Beleidsvoorbereiding gebeurt op regionaal niveau". Feitelijk klopt dit, maar de reden ervoor ligt in de complexiteit van de materie. Wij stellen u daarom voor die zin als volgt te wijzigen: "Vanwege de complexiteit van de nieuwe taak is er voor gekozen om de beleidsvoorbereiding regionaal te doen, met een sterk accent op inkoop".

* bezoeksadres
LANGESTRAAT 97
* postadres
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* bank
NL221NGB0000116121
NL78BNGH0285000179
* www.alkmaar.nl

* telefoon
14 072
* telefax
(072) 548 87 77

Vervolg brief:
10770
(blz. 2)

Bovenaan pagina 18 beschrijft u de verschillen tussen het regionale en het lokale niveau. Wij adviseren u daarbij ook Alkmaar te noemen in zijn rol als centrumgemeente voor verslaafdenzorg, maatschappelijk en vrouwenopvang, huiselijk geweld en beschermd wonen met de daarbij behorende specifieke verantwoordelijkheden.

Bij pagina 19

U veronderstelt dat de gemeente kampt met het probleem dat de Awbz-begeleiding niet goed in beeld vanwege het PGB-gebruik. Wij herkennen ons daarin niet. Van meet af aan hebben wij goed zicht gehad op het zorggebruik en de verhouding tussen PGB en Zorg in natura. Wel is het zo dat het contact met de groep PGB-houders wat lastiger is, vergeleken met het contact met zorgaanbieders voor de zorg in natura. Echter, nu de cliëntgegevens formeel vrij komen, is het gemakkelijker om met de PGB-houders contacten te leggen.

Bij pagina 20

Bovenaan de pagina missen wij een onderbouwing van uw stelling dat de gemeentelijke voorbereiding niet in lijn zou lopen met het stappenplan van het Transitiebureau. Hier kan de suggestie van uitgaan dat we niet op tijd gereed zijn voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Dat is niet het geval. Zie ook onze reactie bij pagina 35.

Bij pagina 21

U schrijft in de eerste alinea van deze pagina: "*De maatschappelijke opvang staat echter enigszins los van de rest van de Wmo en blijft daarom in deze rapportage buiten beschouwing*". Ervan uitgaande dat het beleid terzake dezelfde uitgangspunten kent (kanteling, beweging naar de burger e.d.) en je wilt naar een integrale benadering, met name bij multiprobleem huishoudens (één gezin, één casemanager of coach), dan is de vraag gerechtvaardigd of deze status aparte zo vanzelfsprekend is. Zo is natuurlijk ook de heroriëntatie op de maatschappelijke opvang niet zozeer een parallelle ontwikkeling, maar een integraal onderdeel van het WMO-beleid,

Iets dergelijks geldt voor beschermd wonen. Ook deze nieuwe taak voor Alkmaar als centrumgemeente maakt in onze beleving wel degelijk deel uit van het Wmo beleid om dezelfde redenen als hierboven genoemd. Deze decentralisatie loopt bovendien gelijk op met de inkoop van begeleiding.

Bij pagina 34

Ten aanzien van het gestelde onder het kopje 4.5.1. "*Tijdige afronding voorbereiding*", eerste bullet merken wij op dat de dialoog met de verzekeraars wel degelijk is gestart. Er is een transitie- en een samenwerkingstafel en er is sinds september jongstleden een secretaris voor de regio Noord Kennemerland actief.

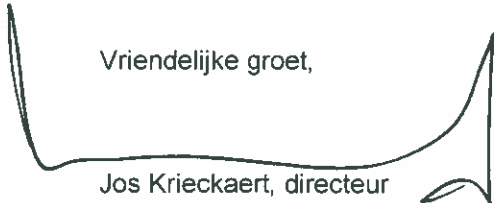
Bij pagina 35 en 36

Het oranje verkeerslicht kan wat ons betreft op groen. Alkmaar loopt beleidsmatig inmiddels volledig in de pas met het landelijk opgestelde TransitieVolgSysteem. Er is een (inhaal)slag gemaakt op het terrein van de verordeningen, de ICT en de administratieve organisatie.

Bij het derde stoplicht (oranje) kunnen wij meedelen dat de hiaten zijn gedicht: de invulling daarvan is belegd bij de Stichting De Wering.

Vriendelijke groet,

Jos Krieckaert, directeur





STUREN OP DE WMO IN ALKMAAR

reactie op ambtelijk wederhoor



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

STUREN OP DE WMO IN ALKMAAR

- reactie op ambtelijk wederhoor -

Drs. K.B.M. de Vaan
Drs. F.G.H.C. Kriek

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, november 2014
Publicatienr. 14046

© 2014 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Alkmaar
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REACTIE OP AMBTELIJK WEDERHOOR

De rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar heeft de concept-rapportage van het onderzoek op 29 oktober 2014 aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Op 19 november ontving de rekenkamercommissie de volgende reactie:

Graag voldoen wij aan uw verzoek te reageren op het conceptrapport “*Sturen op de Wmo in Alkmaar*”. Dit “ambtelijk wederhoor” richt zich vooral op het controleren van de juistheid van de feitelijke weergave en behelst geen beleidsmatige beoordeling. Uitdrukkelijk zij daarbij vermeld dat de ontwikkelingen elkaar dermate snel opvolgen dat de actualiteit van hetgeen is verwoord in het rapport en het ambtelijk wederhoor van beperkte duur kan zijn.

Onderstaand lopen wij het conceptrapport paginagewijze door.

Bij pagina 13

Over de onderbouwing van het Wmo-budget kunnen we meegeven dat nog niet zo lang geleden er ook sprake was van het opvoeren van budgetuitzettingen via het gemeentefonds in de begroting, maar dit is inmiddels losgelaten (de krimp van het budget wordt automatisch doorgevoerd en uitzetting alleen met onderbouwing). Onderschrijdingen zijn bekend en worden toegelicht maar leiden doorgaans niet tot een wijziging in de begroting – zeker nu niet omdat dit wordt gestort in een reserve voor het opvangen van onder meer de 3D-gerelateerde bezuinigingen vanaf 2015.

Bij pagina 16

Ten aanzien van het gestelde achter de derde bullet merken wij op dat het niet een doelstelling was en is te komen tot minder aanbieders. Primair staat de keuzemogelijkheid voor de cliënten (wel is bij de onderhandelingen gekozen voor een slim en gedifferentieerd proces, gebruikmakend van beschikbare digitale middelen).

Bij het gestelde onder 4.1.1 “*Bestuurlijke organisatie*” tekenen wij aan dat het gaat om een organisatie en werkwijze tot 1 januari 2015. Over de doorontwikkeling hiervan na die datum wordt nog gesproken (in de Pora’s en in het Bestuurlijk team). Speerpunt hierbij is het ‘inregelen’ van het regionaal contractmanagement.

Bij pagina 17-18

Onder 4.1.2 “*Couleur locale*”, hebben wij een opmerking bij de eerste zin achter de bullet onder aan de pagina, die luidt: “*Beleidsvoorbereiding gebeurt op regionaal niveau*”. Feitelijk klopt dit, maar de reden ervoor ligt in de complexiteit van de materie. Wij stellen u daarom voor die zin als volgt te wijzigen: “*Vanwege de complexiteit van de nieuwe taak is er voor gekozen om de beleidsvoorbereiding regionaal te doen, met een sterk accent op inkoop*”.

Bovenaan pagina 18 beschrijft u de verschillen tussen het regionale en het lokale niveau. Wij adviseren u daarbij ook Alkmaar te noemen in zijn rol als centrumgemeente voor verslaafdenzorg, maatschappelijk en vrouwenopvang, huiselijk geweld en beschermd wonen met de daarbij behorende specifieke verantwoordelijkheden.

Bij pagina 19

U veronderstelt dat de gemeente kampt met het probleem dat de Awbz-begeleiding niet goed in beeld vanwege het PGB-gebruik. Wij herkennen ons daarin niet. Van meet af aan hebben wij goed zicht gehad op het zorggebruik en de verhouding tussen PGB en Zorg in natura. Wel is het zo dat het contact met de groep PGB-houders wat lastiger is, vergeleken met het contact met zorgaanbieders voor de zorg in natura. Echter, nu de cliëntgegevens formeel vrij komen, is het gemakkelijker om met de PGB-houders contacten te leggen.

Bij pagina 20

Bovenaan de pagina missen wij een onderbouwing van uw stelling dat de gemeentelijke voorbereiding niet in lijn zou lopen met het stappenplan van het Transitiebureau. Hier kan de suggestie van uitgaan dat we niet op tijd gereed zijn voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Dat is niet het geval. Zie ook onze reactie bij pagina 35.

Bij pagina 21

U schrijft in de eerste alinea van deze pagina: *“De maatschappelijke opvang staat echter enigszins los van de rest van de Wmo en blijft daarom in deze rapportage buiten beschouwing”*. Ervan uitgaande dat het beleid terzake dezelfde uitgangspunten kent (kanteling, beweging naar de burger e.d.) en je wilt naar een integrale benadering, met name bij multiprobleem huishoudens (één gezin, één casemanager of coach), dan is de vraag gerechtvaardigd of deze status aparte zo vanzelfsprekend is. Zo is natuurlijk ook de heroriëntatie op de maatschappelijke opvang niet zozeer een parallelle ontwikkeling, maar een integraal onderdeel van het Wmo-beleid.

Iets dergelijks geldt voor beschermd wonen. Ook deze nieuwe taak voor Alkmaar als centrumgemeente maakt in onze beleving wel degelijk deel uit van het Wmo-beleid om dezelfde redenen als hierboven genoemd. Deze decentralisatie loopt bovendien gelijk op met de inkoop van begeleiding.

Bij pagina 34

Ten aanzien van het gestelde onder het kopje 4.5.1 *“Tijdige afronding voorbereiding”*, eerste bullet merken wij op dat de dialoog met de verzekeraars wel degelijk is gestart. Er is een transitie- en een samenwerkingstafel en er is sinds september jongstleden een secretaris voor de regio Noord Kennemerland actief.

Bij pagina 35 en 36

Het oranje verkeerslicht kan wat ons betreft op groen. Alkmaar loopt beleidsmatig inmiddels volledig in de pas met het landelijk opgestelde TransitieVolgSysteem. Er is een (inhaal)slag gemaakt op het terrein van de verordeningen, de ICT en de administratieve organisatie.

Bij het derde stoplicht (oranje) kunnen wij meedelen dat de hiaten zijn gedicht: de invulling daarvan is belegd bij de Stichting De Wering.

Reactie op het ambtelijk wederhoor

Het ambtelijk wederhoor heeft in diverse suggesties voor aanpassing van de bevindingen geresulteerd. Deze suggesties zijn verwerkt in de rapportage.

Niet alle opmerkingen vormden aanleiding voor het aanpassen van de rapportage. Hieronder volgt een overzicht:

- P. 13 met betrekking tot de onderbouwing van het Wmo-budget: de in het wederhoor gemaakte opmerking heeft feitelijk geen betrekking op de onderbouwing van het budget, maar enkel op de hoogte ervan.
- P. 16 ten aanzien van het doel om tot minder aanbieders te komen: regionale documenten vormen de bron voor deze bevinding, maar toegevoegd is dat dit op dit moment in ieder geval geen doelstelling is.
- P. 16, bestuurlijke organisatie: de genoemde datum is toegevoegd.
- P. 17-18: de voorgestelde zin is overgenomen en er is een passage over de rol van Alkmaar als centrumgemeente toegevoegd.
- P. 19: de zin over het niet goed in beeld hebben van Awbz-begeleiding is verwijderd omdat hier alleen een mondelinge bron voor bestaat.
- P. 20: de gevraagde onderbouwing is na de stelling waar in het wederhoor naar wordt verwezen opgenomen, onder verwijzing naar het normenkader voor meer details. Aangezien in het ambtelijk wederhoor niet is aangegeven dat de voorbereidingen op deze punten (met uitzondering van de verordening) inmiddels wel gereed zijn, blijven de bevindingen en conclusies op dit punt gehandhaafd.
- P. 21 over het buiten beschouwing laten van maatschappelijke opvang: we erkennen dat er ook op deze beleidsterreinen sprake is van een kanteling. Maar de aandacht in de voorbereidingen op de nieuwe Wmo is, ook ambtelijk, met name naar de overheveling van begeleiding uitgegaan. Dit is in het onderzoek gevolgd.
- P. 34: de passage over de dialoog met verzekeraars is verwijderd en elders in de tekst is toegevoegd op welke wijze de dialoog wordt gevoerd.
- P. 35 en 36: ten tijde van het onderzoek was het oordeel dat de voorbereidingen nog niet volledig gereed waren. Op het punt van de beleidsmatige inbedding van de gedecentraliseerde functies blijft die bevinding overeind. In het ambtelijk wederhoor wordt verwezen naar een (inhaal)slag op het terrein van verordeningen, ICT en administratieve organisatie: dit is vermeld in het rapport, maar omdat een schriftelijke onderbouwing hiervan bij de reactie op het wederhoor ontbreekt en de onderzoekers niet zelf vast hebben kunnen stellen dat de gemeente inderdaad op alle punten uit het normenkader de voorbereidingen volledig heeft afgerond, kan niet de conclusie getrokken worden dat dit het geval is. Het stoplicht is van rood naar oranje veranderd om duidelijk te maken dat dit onderdeel vooralsnog de aandacht van de raad vraagt. Het oranje stoplicht is naar aanleiding van de ambtelijke reactie gewijzigd naar groen.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T 020 531 531 5
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl

Aan de Rekenkamercommissie
Ter attentie van de heer N.J.M. Appelman
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Uw kenmerk
2014/012

Ons kenmerk

Toestelnummer

Uw brief d d
03.12.2014

Behandeld door
G.F. Prins

Bijlagen

Onderwerp
Onderzoek Sturen op WMO

Datum
06.01.2015

Geachte heer Appelman

Met waardering hebben wij kennis genomen van het rapport 'Sturen op de WMO in Alkmaar' van het bureau Regioplan en van het advies van de Rekenkamercommissie wat mede op dit rapport is gebaseerd. Graag gaan wij in op uw uitnodiging van 3 december 2014 om onze zienswijze weer te geven op deze beide documenten. Wij leggen daarbij het accent op de positie van de raad bij de voorbereidingen van het Wmo-beleid en op de sturing van de raad op de uitvoering het Wmo-beleid in 2015.

De positie van de raad bij de voorbereidingen van het Wmo-beleid

Inderdaad is met de raad afgesproken dat in 2014 langs incrementele weg het WMO-beleid is voorbereid. Dat was niet alleen noodzakelijk omdat er vanwege de fusie met Graft-De Rijp en Schermer pas in 2015 een samenhangend beleid kan worden vastgesteld, maar het is ook een goede aanpak geweest om het beleid vanuit de cliënt en de organisaties uit het WMO-veld op te bouwen. De cliënt en zijn omgeving stond op deze manier in dit proces centraal.

Dat betekent niet dat in 2014 de raad bij de voorbereidingen van het WMO-beleid met lege handen heeft gestaan. Bij de voorbereidingen hebben wij niet alleen gehandeld conform de door de raad in 2012 vastgestelde nota '*Alkmaar in samenhang, kader voor sociaal beleid*', maar ook conform de landelijke visie 'Compensatie en Kanteling', die door de Chronisch zieken en Gehandicaptenraad, de koepel van landelijke ouderenorganisaties en het Programma Versterking Cliëntenparticipatie (VCP) in nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is ontwikkeld.

Ook is de raad nauw betrokken geweest bij de voorbereidingen voor het Wmo-beleid door themabijeenkomsten in 2014 met de organisaties uit het werkveld over de basisonderwerpen uit de Wmo als huishoudelijke hulp, mantelzorg, overheveling begeleiding, toegang tot de zorg en cliëntenondersteuning. De conclusies vormen de basis voor het in 2015 vast te stellen samenhangend beleidskader. Daarnaast heeft de raad op 16 december 2014 de Wmo-verordening vastgesteld, waarbij ook de visie op het Wmo-beleid is gepresenteerd uitgangspunten zijn omschreven.

Vervolg brief:
11855
(blz. 2)

De sturing door de raad op het WMO-beleid in 2015

In het derde deel van uw advies geeft u een handreiking voor de informatievoorziening over de hoofdlijnen van het Wmo-beleid aan de raad. U geeft daarin aan dat er sprake is van zes hoofdindicatoren met subindicatoren waarop dit beleid kan worden beoordeeld. Uw conclusie daarbij dat de raad niet steeds op alle indicatoren kan sturen onderschrijven wij.

U stelt daarom voor dat de raad in de eerste helft van 2015 met name stuurt op de positie van de cliënt in het nieuwe Wmo-beleid en deze sturing te laten plaatsvinden langs de lijnen wettelijke vereisten, systeemverantwoordelijkheid van de gemeente en werkprocessen van sociale netwerken en het Burgerplein. Per sturingslijn stelt u een aantal vragen voor, die na beantwoording de positie van de cliënt moet verduidelijken voor de raad.

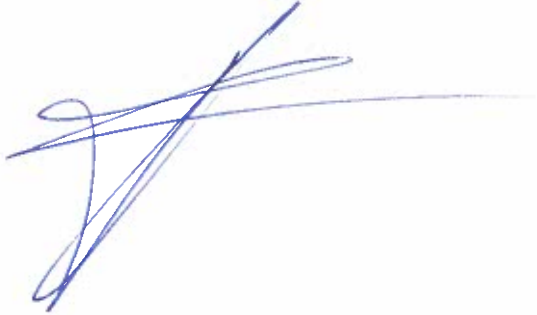
Wij herkennen de door ons ingezette weg in uw handreiking en vinden het een waardevolle basis om de raad in de eerste helft van 2015 een sturingsinstrument voor het WMO-beleid aan te bieden. Wij zullen daarvoor in het eerste kwartaal van 2015 een voorstel doen en de door u voorgestelde vragen bij ons voorstel betrekken en op de inhoud ervan nader terugkomen.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,



P.M. Bruinooge, burgemeester.

mr. J.W.C. Aalders, gemeentesecretaris.



Het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Alkmaar
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Rekenkamercommissie

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2015/001

Toestelnummer
072-5489342

Uw brief d.d.

Behandeld door
E. de Heer

Bijlagen

Onderwerp
**Evaluatie Wmo- beleid
'Sturen op de Wmo'**

Datum
07.01.2015

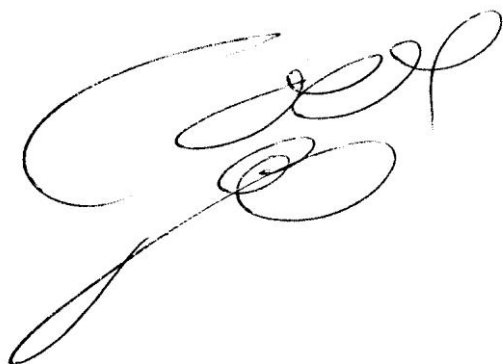
Geacht college,

Hartelijk dank voor uw reactie op onze evaluatie 'Sturen op de Wmo'. Hierin zien wij geen aanleiding om het rapport aan te passen. De rekenkamercommissie zal uw reactie als bijlage bij het rapport voegen om zodoende de verdere discussie tussen u en de raad te stimuleren.

Het is mooi te constateren dat u zich in de – door u – ingezette weg in de handreiking herkent en dat het voor u een waardevolle basis is om de raad in de eerste helft van 2015 een sturingsinstrument voor het Wmo-beleid aan te bieden. Met het rapport en de handreiking willen wij een toegevoegde waarde leveren aan de verdere implementatie van de drie decentralisaties, de kwaliteit van de uitvoering hiervan en aan de versterking van de rol van de raad. Met dit rapport in de hand is de raad beter in staat te sturen op de uitdagingen die de Wmo biedt.

Op 28 januari 2015 presenteren wij het rapport aan de raad.

Hoogachtend,
namens de rekenkamercommissie,



N.J.M. Appelman,
voorzitter

* *bezoekadres*
LANGESTRAAT 97
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* *bank*
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179

* *telefoon*
(072) 548 88 88
* *telefax*
(072) 548 87 77

