



## **0 meting Decentralisaties in het Sociaal Domein**

*Naar anders werken en ontschot denken in het sociaal domein*

Rekenkamercommissie Haarlemmermeer  
September 2016

## **Inhoudsopgave**

Nota van de rekenkamercommissie	3
1. Aanleiding onderzoek	4
2. Vraagstelling	5
3. Bevindingen en conclusies	6
4. Slotbeschouwing	9
5. Aanbevelingen	11
Bestuurlijke reactie van het college	13
Nawoord rekenkamercommissie	18
Appendix: feitenrapport van WagenaarHoes	21

## I Nota van de rekenkamercommissie

## 1. Aanleiding onderzoek

Met ingang van 1 januari 2015 heeft een transitie plaatsgevonden waarbij tal van taken in het sociaal domein zijn overgedragen van het rijk naar de gemeenten. Deze transitie hield het volgende in:

1. De nieuwe **Participatiewet** bundelt drie bestaande regelingen over werk en inkomen. De wet werk en bijstand (WWB), de wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wajong. De Wsw blijft bestaan, maar sinds 1 januari 2015 kan niemand meer instromen. Mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor de Wsw zijn sinds 2015 aangewezen op de Participatiewet. Ook de Wajong blijft bestaan, maar is sinds 2015 alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.
2. Met de invoering van de **Jeugdwet** zijn de taken van de verschillende Bureaus Jeugdzorg (waaronder jeugdbescherming en jeugdreclassering) overgegaan van de provincies naar de gemeenten. Andere nieuwe taken voor gemeenten zijn de gesloten jeugdzorg (ook jeugdzorgplus genoemd), de jeugd geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Een andere nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten is afstemming met het onderwijs over het Passend Onderwijs.
3. Tot slot zijn taken op het gebied van begeleiding en ondersteuning van burgers en beschermd wonen overgegaan vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (**AWBZ**) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (**Wmo**). Parallel zijn de extramurale verpleging, een groot deel van de persoonlijke verzorging en de langdurige Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) overgegaan. De zorg voor mensen die blijvend behoefte hebben aan 24 uur per dag zorg en/of permanent toezicht zijn overgegaan naar de Wet langdurige zorg (Wlz).

De gemeente is ten aanzien van deze drie decentralisaties (3 D's) verantwoordelijk voor zowel een adequate taakuitvoering binnen de gestelde inhoudelijke en financiële kaders als voor het realiseren van een wezenlijke transformatie van de manier waarop in deze domeinen wordt gewerkt. Die transformatieopgave betreft zowel de gemeentelijke organisatie zelf als de inwoners en ketenpartners.

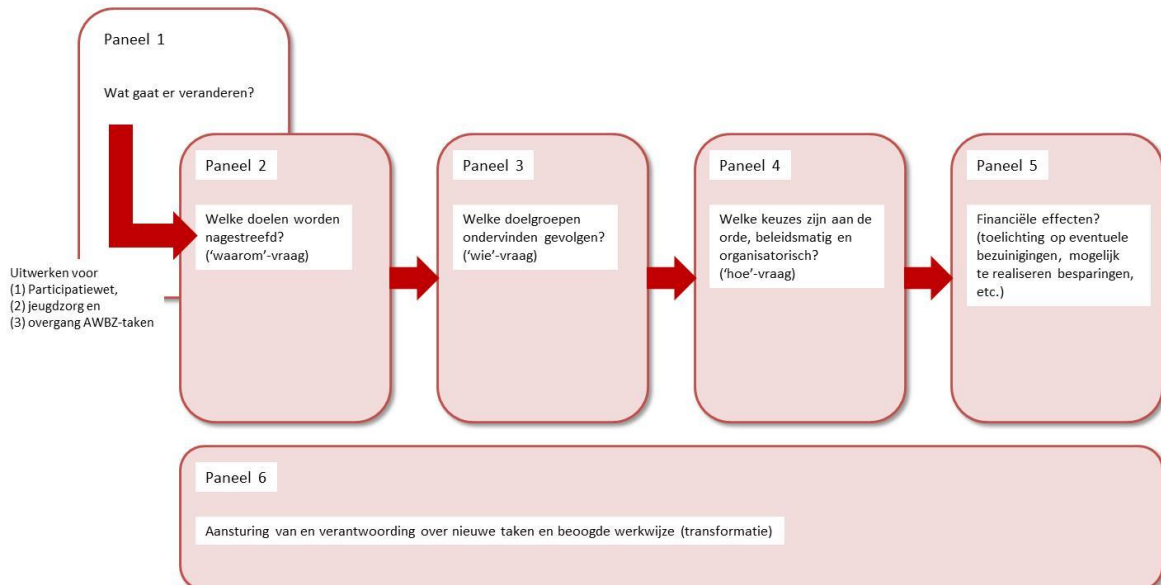
Een belangrijke uitdaging voor de 3 D's participatie, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein is om inwoners meer op basis van eigen kracht en/of het eigen sociale netwerk problemen te laten oplossen, zodat het beroep op voorzieningen niet onnodig toeneemt. Indien ondersteuning nodig is, is er financiële noodzaak om eerst toe te leiden naar meer algemeen toepasbare voorzieningen voordat een beroep gedaan kan worden op meer specialistische en daardoor vaak duurdere voorzieningen.

De decentralisaties treffen veel inwoners. Gemeenten moeten hen ondanks gelijktijdige bezuinigingen goed blijven bedienen. Om de noodzakelijke keuzes voldoende onderbouwd te kunnen maken, is inzicht nodig in wat er op de gemeenten af komt, welke doelen centraal staan, wie er door worden geraakt en hoe de financiën geregeld zijn.

## 2. Vraagstelling

De RKC heeft een onderzoek verricht dat zich voornamelijk richt op de organisatorische aspecten van de decentralisaties en de wijze waarop de gemeente Haarlemmermeer de nieuwe taken oppakt. Deze afbakening wordt gemaakt mede omdat de gemeente zelf ook onderzoek doet naar de decentralisaties in het sociaal domein, en daarbij de maatschappelijke effecten als focus hanteert. De gemeente Haarlemmermeer heeft, zoals veel andere gemeenten, het jaar 2015 gebruikt als een overgangsjaar om de zaken goed te kunnen organiseren. In 2015 was de transformatie daarom niet compleet. Om deze reden is een evaluatie op dit moment niet opportuun. Het door de RKC uitgevoerde onderzoek heeft daarom het karakter van een nulmeting.

De vraagstelling van de RKC sluit aan bij een door de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) ontwikkelde benadering van de decentralisaties in het sociaal domein. Deze benadering concentreert zich op een beperkt aantal kernvragen ten aanzien van de door gemeenten vorm te geven transformatie in het sociaal domein:



In de voorgenomen nulmeting zal de RKC focussen op de volgende **onderzoeksvragen**:

1. Heeft de gemeente Haarlemmermeer de nagestreefde doelen voldoende helder bepaald en SMART uitgewerkt?
2. Heeft de gemeente voldoende zicht op de betrokken doelgroepen, kan zij iedereen bereiken of vallen er mensen tussen wal en schip?
3. Heeft de gemeente de voorliggende keuzes (beleid, organisatie, werkwijze, financiën) helder geschetst en worden c.q. zijn deze keuzes op onderbouwde wijze gemaakt?
4. Heeft de gemeente inzicht in de financiële gevolgen van de decentralisaties?
5. Is de aansturing van en verantwoording over de nieuwe taken goed geregeld ('governance')?

Deze onderzoeksvragen zijn door bureau WagenaarHoes inzichtelijk uitgewerkt en voor zover de beschikbare data het toelaten voorzien van een antwoord. Aan elk van deze

kernvragen is in het feitenrapport een afzonderlijk hoofdstuk besteed, resulterend in een overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies. Daarnaast is er in het onderzoek aandacht besteed aan drie aspecten die bij de transformatie in het sociaal domein belangrijk blijken:

- Hoe geeft de gemeente invulling aan de integrale regierol in het sociaal domein als het op diverse aspecten afhankelijk is van de inzet van partners?
- Lukt het om daadwerkelijk meer integraal en minder verschot te werken?
- In welke mate: 1. Is georganiseerd dat de gewenste transformatie gaat plaatsvinden en 2. Is de organisatie daarvoor toegerust?

Het feitenrapport van WagenaarHoes kunt u vinden in de appendix bij deze RKC nota. De RKC verwijst voor de belangrijkste bevindingen en conclusies naar de slotparagrafen van de betreffende hoofdstukken en de door het onderzoeksbureau opgestelde synopsis met (1) samenvatting op hoofdlijnen en (2) antwoord op de onderzoeksvragen.

### 3. Bevindingen en conclusies

Vanwege de breedte van de nulmeting is het niet mogelijk om in deze oplegnota bij het onderzoek alle bevindingen te herhalen. Navolgend gaat de RKC vooral in op de vraag of de gemeente Haarlemmermeer het op de hiervoor benoemde onderzoeksvragen 'goed' doet of niet, in lijn met het normatieve karakter van rekenkameronderzoek.

#### I. Heeft de gemeente de beleidsdoelen voldoende helder bepaald?

In het Koersdocument en in het document 'Uitwerking van de koers 2015-2018' zijn de doelstellingen wel concreet beschreven, maar niet altijd SMART uitgewerkt. Feitelijk zijn de doelstellingen vooral procesdoelstellingen, die wel Specifiek, Acceptabel en Realistisch zijn maar niet of minder goed Meetbaar en Tijdgebonden. Er wordt wel benoemd welke benadering de gemeente kiest en hoe zij die vormgeeft, maar (nog) niet wat deze moet opleveren. De gemeente zal hier op korte termijn werk van moeten maken. Gaandeweg de transitie en bij het implementeren van de transformatie is het voorstelbaar dat nog geen toetsbare beleidsinhoudelijke ambities worden geformuleerd, maar vanaf 2017, als de nieuwe taken inmiddels twee jaar tot het gemeentelijk beleid behoren, zou naar de mening van de RKC het accent moeten verschuiven van procesdoelen naar resultaatdoelen.

Een belangrijk beleidsdoel als de 'beweging van zwaar naar licht' wat betreft type voorziening, wordt als zodanig benoemd maar niet voorzien van een toetsbare 'streefwaarde'.

De gemeente Haarlemmermeer gaat de transformatie in het sociaal domein monitoren met behulp van de zogenoemde 'Transformeermonitor Sociaal Domein'. De eerste monitor zal naar verwachting in het najaar van 2016 worden gepubliceerd. De in april 2016 gepubliceerde opzet van de Transformeermonitor bevat een overzichtelijk aantal indicatoren. Voor deze indicatoren ontbreken vooralsnog streefwaarden. Wel wordt bijgehouden of de betreffende indicatoren zich in de gewenste richting ontwikkelen. De RKC begrijpt dat in dit stadium van de transformatie relevante beleidsdoelen nog niet over de gehele linie kunnen worden voorzien van een streefwaarde, maar adviseert om deze doorontwikkeling wel expliciet te agenderen.

## **II. Heeft de gemeente voldoende zicht op doelgroepen of vallen er mensen tussen wal en schip?**

De gemeente heeft vanaf het begin de keuze gemaakt om integraal te werken en de 'oude' doelgroepen niet langer specifiek te onderscheiden en te registreren. Dit maakt het onmogelijk om te concluderen dat niemand tussen wal en schip is gevallen bij de transitie. Het onderzoek toont echter aan dat er geen incidenten bekend zijn rondom de herindicaties voor Wmo en Jeugdhulp en dat er slechts weinig bezwaren zijn ingediend. De gemeente heeft met alle cliënten keukentafelgesprekken gevoerd en geïnvesteerd in een helpdesk en de oprichting van een interventieteam dat zich richt op informele klachten en andere signalen.

Het loslaten van de oude doelgroepen en de keuze voor integraal werken betekenen niet dat er feitelijk geen doelgroepen meer zijn. De gemeente formuleert deze in de praktijk echter anders, bijvoorbeeld op basis van het type voorziening dat iemand nodig heeft.

De benadering van de gemeente laat onverlet dat ook in de nieuwe situatie mensen tussen wal en schip kunnen vallen. Dit betreft in ieder geval de categorie 'zorgmijders'. Er zijn geen extra accenten gericht op deze groep. Andere groepen met een verhoogd risico voor het 'buiten beeld' raken, zijn onder meer Nuggers, de 'bijna 18-jarigen', de '27-minners zonder werk en inkomen en vanuit (V)SO zonder startkwalificatie, verwarde personen en mensen op de overgang van Wmo naar de Wlz.

Om te voorkomen dat mensen tussen wal en schip vallen, vertrouwt de gemeente op een 'piepsysteem' waarbij signalen worden opgevangen van de betrokkene zelf of van uit zijn of haar sociale netwerk, van professionals in de Meer-teams en van overige betrokken instanties als GGD en meldpunt Zorg en Overlast. Een belangrijk monitoringsaspect voor de komende tijd vindt de RKC de vraag of deze benadering afdoende is of dat (deels) een meer proactieve benadering wenselijk is.

## **III. Heeft de gemeente de voorliggende keuzes (beleid, organisatie, werkwijze, financiën) helder geschetst en worden deze op onderbouwde wijze gemaakt?**

Het onderzoek laat zien dat de gemeenteraad in een vroeg stadium intensief is betrokken bij de te maken beleidskeuzes. De betrokkenheid kreeg vooral ook vorm door middel van informele informatiebijeenkomsten. In 2015 is de raad frequent geïnformeerd over de voortgang en zijn raadsvoorstellen opgesteld over specifieke onderdelen binnen het sociaal domein.

Inmiddels lijkt de informatievoorziening aan de raad af te nemen, met als kanttekening dat de in ontwikkeling zijnde Transformeermonitor Sociaal Domein op dit vlak een belangrijke functie zal vervullen. Ook beleidsinhoudelijk resteren echter nog diverse belangrijke keuzes (met name de vormgeving van de beweging 'van zwaar naar licht'), waarbij de raad nauw betrokken behoort te worden.

Omdat de transformatie in die zin nog niet 'af' is, rechtvaardigt dit naar de mening van de RKC dat de raad ook in de komende periode nog intensief wordt geïnformeerd over de precieze formulering van beleidsdoelen en de daarop te baseren beleids- en organisatiekeuzes.

Daarbij verdient het aanbeveling om, bij noodzakelijke en nog te maken nadere beleids- en organisatiekeuzes, niet één alternatief voor te leggen, maar bij voorkeur enkele alternatieven met een toelichting op de daarvan te verwachten maatschappelijke en

financiële effecten. Dit vergroot de invloed die de gemeenteraad kan hebben en maakt het proces van besluitvorming over te maken keuzes transparanter.

#### **IV. Heeft de gemeente voldoende inzicht in de financiële gevolgen van de decentralisaties?**

De gemeente is voor haar financiële ramingen afhankelijk van de informatievoorziening van het Rijk. Het onderzoek laat zien dat deze informatievoorziening laat op gang kwam en vervolgens telkens is geactualiseerd en verfijnd en ook nu nog op bepaalde aspecten in beweging is. Vanaf 1 januari 2015 heeft de gemeente de budgetuitputting meerdere malen per jaar gemonitord. Met de 'Rolling Forecasts' heeft de gemeente een instrument om adequaat te reageren op wijzigingen wat betreft inkomsten en uitgaven.

De gemeente heeft in de P&C-documenten de meest relevante (financiële) risico's benoemd en sinds de Programmabegroting 2016-2019 is voor elk risico een beheersmaatregel weergegeven.

Mede door het feit dat de gemeente onvermijdelijk afhankelijk is van informatievoorziening vanuit het Rijk over de inkomsten ten behoeve van het sociaal domein en deze in de afgelopen tijd telkens zijn geactualiseerd, is er nog geen overzicht voor raadsleden en andere geïnteresseerde betrokkenen om de financiële impact van (de decentralisaties in) het sociaal domein te kunnen volgen. Gelet op de grote financiële impact van de nieuwe taken, is dit een belangrijke omissie.

Op dit moment lijkt de gemeente Haarlemmermeer de nieuw overgedragen taken te kunnen uitvoeren zonder financiële tekorten. Het is voor de RKC onduidelijk of dit naar verwachting ook zo blijft in de komende jaren. Het onderzoek laat zien dat voor nagenoeg elk van de beleidsdoelen in de Programmabegroting 2016-2019 kengetallen zijn benoemd, maar dat deze veelal niet voorzien zijn van verwachtingen voor de toekomst. Ook streefwaarden ontbreken veelal. Voor het Programma Zorg en Werk geldt dat er, op één beleidsdoel na, geen effectindicatoren zijn benoemd. Per beleidsdoel zijn de baten en lasten weergegeven, soms iets specifiek, maar vaak op hoofdlijnen. De baten en lasten zijn meestal niet te herleiden naar de diverse activiteiten en/of voorzieningen die worden genoemd onder elk van de beleidsdoelen. Een en ander maakt het voor onder meer raadsleden niet mogelijk om een goed beeld te construeren van de financiële impact van de nieuwe taken in de komende jaren. Een inzichtelijke meerjarenraming met voor raadsleden herkenbare doelen en daaraan verbonden baten en lasten, is daarom gewenst.

Een ander aandachtspunt betreft de eventuele noodzaak om het huidige bekostigingsmodel aan te passen en/of geheel of gedeeltelijk te baseren op alternatieve bekostigingsmodellen. Op dit moment is vooral sprake van prestatiebekostiging van aanbieders, op basis van 'p x q' (tarief maal aantal cliënten). De eventueel gewenste of noodzakelijke overgang naar andere bekostigingsmodellen, zoals bijvoorbeeld een bekostiging voor het beschikbaar houden van algemeen toegankelijke voorzieningen als alternatief voor individuele trajecten, is een ingrijpende ontwikkeling waarbij de gemeenteraad nauw betrokken moet worden.



**V. Is de aansturing van en verantwoording over de nieuwe taken goed geregeld ('governance'), toegespitst op de relatie met de zorgaanbieders?**

De aansturing van zorgaanbieders vindt vooral plaats door de zogenoemde categoriemanagers. Zij richtten zich in 2015 vooral op de prijs. Het onderzoek laat zien dat de categoriemanagers vanaf 2016 meer ruimte hebben om ook zorginhoudelijke aspecten mee te laten wegen in hun aansturing. De sturing op de zorgaanbieders en op de daarmee samenhangende financiën lijken goed geregeld, mede door de diverse waarborgen die zijn ingebouwd in het sturingsmodel. Dit betreft onder meer het reserveren van ruimte voor tegenvallers en het gezamenlijk verantwoordelijk maken van de categoriemanagers voor het binnen het macrobudget blijven van de uitgaven. Per saldo zijn de uitgaven mede daardoor binnen de perken gebleven en is er nog weinig financiële druk ontstaan. Het is de vraag of dit model ook blijft functioneren onder minder gunstige (financiële) omstandigheden en/of onder de marktwerking die per 1-1-2017 zijn intrede doet.

Ook het principe van het Haarlemmermeers model om zoveel mogelijk gezamenlijk met zorgaanbieders vorm te geven aan het sociaal domein lijkt goed te werken. Er zijn wel enkele aandachtspunten: 1. de kennis van de gemandateerden met betrekking tot het opstellen van een beschikking en de typen zorg die de gemeente heeft ingekocht en bij verschillende partijen, 2. De doorontwikkeling van managementinformatie en 3. De actieve sturing op de kwaliteit van de geleverde zorg.

Een kenmerk van het Haarlemmermeers model is de beleidsvrijheid waarover gemandateerde professionals en gedetacheerden beschikken bij het maken van beslissingen over bijvoorbeeld doorverwijzingen. Uit het onderzoek blijkt dat het potentiële risico van te veel doorverwijzen naar de 'eigen' zorgaanbieder in de praktijk niet optreedt. Er is wel een risico dat de beleidsautonomie resulteert in te weinig uniformiteit in de behandeling van vergelijkbare zorgvragers. Met behulp van intervisie kan het risico worden beperkt dat maatwerk als doel van de toegekende ruime mandatering overgaat in willekeur. Naar de mening van de RKC ligt hier een belangrijk aandachtspunt: het delen van 'best practices' door professionals is wenselijk voor belangrijke door de gemandateerde professionals te maken keuzes.

#### **4. Slotbeschouwing**

De RKC stelt vast dat gemeente Haarlemmermeer in een vroeg stadium werk heeft gemaakt van het voorbereiden van de overdracht van de nieuwe taken in het sociaal domein. Feitelijk is de gemeente al voor de datum waarop de transitie heeft plaatsgevonden, dus al voor 1 januari 2015, gestart met de transformatie in casu de gewenste andere wijze van werken. De gemeente heeft enkele eigenzinnige keuzes gemaakt, die bekend staan als het Haarlemmermeers model. Dit betreft onder meer de samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties en zorgaanbieders in het sociaal domein in de Meerteams, het niet kiezen voor wijkteams, de ruime mandatering van professionals en het loslaten van doelgroepenbeleid als gevolg van een keuze voor een daadwerkelijke integrale benadering van het sociaal domein. Het Haarlemmermeers model lijkt in het eerste jaar goed gefunctioneerd te hebben, in die zin dat geen ontsporingen zijn gerapporteerd of anderszins bekend zijn geworden. Niet sociaal of maatschappelijk en evenmin financieel.

Een eventueel benodigde transformatie van het nu nog dominante bekostigingsmodel op basis van 'p x q' moet nog komen. De RKC is niet bekend met beschouwingen van de

gemeente, noch bestuurlijk noch ambtelijk, over eventuele alternatieven voor het huidige model en deze zijn ook niet besproken met de gemeenteraad.

Het ontbreekt de RKC ook aan inzicht in de financiële noodzaak van een gehele of gedeeltelijke overgang naar een ander bekostigingsmodel. In het algemeen is de financiële impact van de decentralisaties in het sociaal domein weinig inzichtelijk voor geïnteresseerden. Investeren in een laagdrempelige ontsluiting van de financiële aspecten van de decentralisaties c.q. de nieuwe taken in het sociaal domein kan de betrokkenheid van onder meer raadsleden bij deze vraagstukken vergroten. Met name ontbreekt inzicht in de financiële vooruitzichten op de (middel-)lange termijn en de wijze waarop de gemeente 'aan de knoppen' kan draaien om de financiële effecten positief te beïnvloeden.

Het Haarlemmermeers model is in het eerste jaar ook succesvol in die zin dat geen mensen tussen wal en schip lijken te zijn gevallen. Er is echter ook geen aanleiding te veronderstellen dat de gemaakte beleidsmatige en organisatorische keuzes hebben bijgedragen aan het actief opsporen van mensen met een latente zorgvraag of van de groep 'zorgmijders'. Een ander kenmerk van het Haarlemmermeers model is het afscheid nemen van doelgroepdenken als gevolg van het omarmen van een integrale benadering van het sociaal domein. Dit heeft als praktische consequentie dat niet goed kan worden gemonitord of mensen die voorheen gebruik maakten van een bepaalde voorziening, nu nog steeds voldoende bediend worden.

Een kerndoel van de transformatie in het sociaal domein is 'de verschuiving van zwaardere naar lichtere zorg'. Over de voortgang op dit beleidsdoel is momenteel geen sturingsinformatie beschikbaar. Met behulp van de Transformeermonitor moet in deze behoefte worden voorzien. Omdat de eerste editie van de Transformeermonitor naar verwachting in het najaar van 2016 wordt gepubliceerd, is maar de vraag of uiteindelijk het effect van het Haarlemmermeers model en de daarin gemaakte keuzes op dit beleidsdoel inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Ook op andere aspecten van het Haarlemmermeers model en de wijze waarop de gemeente kan sturen op de voortgang van de transformatie in het sociaal domein, kunnen nog slagen gemaakt worden. Dit betreft onder meer het tot dusver eenzijdige accent op de financiële aspecten in de aansturing van zorgaanbieders. Vanaf 2016 krijgen categoriemanagers meer ruimte om ook kwaliteit en zorginhoudelijke aspecten mee te laten wegen. De wijze waarop dit wordt geïmplementeerd, is de RKC op dit moment niet bekend. Het is voor het functioneren van het model wel essentieel en daarom een aspect waarbij de gemeenteraad kan worden betrokken. Een ander aspect betreft de integrale benadering en de wijze waarop Werk en Inkomen is aangehaakt. De afstemming tussen Jeugd en Wmo is op dit moment intensiever dan die tussen Jeugd en Wmo enerzijds en Werk en Inkomen anderzijds.

Tot slot laat het onderzoek zien dat tijdens de transformatie vooral gestuurd is op procesdoelen. In een overgangssituatie is dit niet vreemd. Wel moet de gemeente Haarlemmeer nu werk maken van het aansturen van het sociaal domein met behulp van prestatie-indicatoren. Daar hoort bij dat ook streefwaarden worden geformuleerd, zodat de inspanningen van de gemeente meer meetbaar, tijdgebonden en daarmee controleerbaar worden.

## 5. Aanbevelingen

Het onderzoek en de waardering van de bevindingen door de RKC resulteren in een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad:

1. Spreek met het college van B&W een traject af om de beleidsdoelen in het sociaal domein nader te expliciteren en met name meetbaar en tijdgebonden uit te werken, zodanig dat de gemeenteraad zijn controlerende taak voldoende inhoud kan geven. De voor de Transformeermonitor ontwikkelde set van sturingsindicatoren kan hierbij een basis voor verdere ontwikkeling vormen.
2. Geef het college opdracht om in ieder geval vanaf 2017 een streefwaarde te verbinden aan de in de Transformeermonitor opgenomen sturingsindicatoren.
3. Geef het college opdracht periodiek terug te komen op de in het onderzoek benoemde groepen met een verhoogd risico op 'uit beeld raken', bijvoorbeeld in de vorm van een overzicht van ontvangen klachten of andere signalen vanuit deze doelgroepen of van betrokken professionals, dan wel met een voorstel te komen om deze groepen actief te benaderen.
4. Geef het college opdracht om een meerjarenraming te presenteren voor het sociaal domein, waarin de belangrijkste beleidsdoelen ten aanzien van de nieuwe taken op inzichtelijke wijze zijn uitgewerkt in en vertaald naar de daarvoor te plegen beleidsinzet en de daaraan verbonden baten en lasten.
5. Laat het college een visie ontwikkelen op eventueel benodigde alternatieven voor het momenteel dominante bekostigingsmodel dat uitgaat van 'p x q'. Betrek de gemeenteraad bij deze visieontwikkeling, zodanig dat de gemeenteraad indien nodig een besluit kan nemen over mogelijke doorontwikkelingsrichtingen met betrekking tot het bekostigingsmodel en deze op onderbouwde wijze tegen elkaar kan afwegen.
6. Geef het college opdracht de doorontwikkeling van de twee nieuwe programma's in de begroting voort te zetten (programma Zorg en Werk en programma Maatschappelijke ontwikkeling) en besteed daarbij aandacht aan de continuïteit in doelstellingen, kengetallen en aan doelen te verbinden streefwaarden, zodat de mate van doelbereik kan worden gemonitord als basis voor eventuele bijstellingen in beleid en/of organisatie van de uitvoering van het beleid.

In aanvulling op deze aanbevelingen die direct aansluiten bij het door WagenaarHoes opgestelde onderzoeksrapport, heeft de RKC een ander aandachtspunt dat naar onze mening om actie vraagt. Dit is gebaseerd op de gesprekken waarbij de RKC aanwezig was en signalen die daarin zijn afgegeven.

Het betreft de werkdruk van de bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein betrokken professionals. Met name is er aanleiding waakzaam te zijn wat betreft de werkdruk voor de leden van de drie Meerteams en het Team Zorg & Ondersteuning (voorheen Ondersteuningsteams). Deze wordt als hoog ervaren, waarbij

meespeelt dat, terecht, de nodige tijd wordt geïnvesteerd in scholing van de leden van deze teams, wat tot verlies aan productieve uren leidt. Voor met name het laatste team geldt verder dat de complexiteit van de problematiek waarmee hij te maken krijgt en de brede kennis die nodig is voor de uitvoering van de taken leidt tot grote behoefte aan intern klankborden en afstemmen. In het algemeen is meer inzicht nodig in de caseload van deze teams naar aantal en 'zwaarte'.

Additionele aanbeveling: Geef het college opdracht de werkdruk van Meerteams en Team Zorg & Ondersteuning periodiek te monitoren en de mate waarin gemandateerde professionals gebruik maken van deze teams. Dit om te voorkomen dat de daarin werkzame professionals overvraagd worden en om te waarborgen dat de door deze teams af te handelen vragen voldoende aandacht krijgen, zowel kwantitatief qua tijd als kwalitatief.

## **II Bestuurlijke reactie van het college**



Rekenkamercommissie Haarlemmermeer  
Mw. M.J.H.A. Deckers, voorzitter  
Postbus 623  
2130 AP HOOFFDORP

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50

Cluster **Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg**  
Contactpersoon **de heer H. Blok**  
Telefoon **0900 1852**  
Uw brief **161016**  
Ons kenmerk **X2016.26924**  
Bijlage(n) **Geen**  
Onderwerp **Bestuurlijke reactie nulmeting sociaal domein**

Hoofddorp

**- 7 SEP 2016**

Geachte mevrouw Deckers,

Op 14 juli 2016 ontvingen wij het feitenrapport over de decentralisatie in het sociaal domein, voorzien van uw nota met bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Graag maken wij van de mogelijkheid gebruik hierop een bestuurlijke reactie te geven. In deze brief geven wij een algemene reactie, gevolgd door onze reactie op de afzonderlijke aanbevelingen die u aan de raad doet.

Allereerst danken wij u voor de prettige en zorgvuldige wijze waarop u het onderzoek heeft uitgevoerd. De nieuwe taken in het sociaal domein (en de organisatie ervan) zijn, zoals uzelf ook aangeeft, omvangrijk en complex. Vanwege de breedte van de nulmeting geeft u aan dat het niet mogelijk is op alle bevindingen van het onderzoek in te gaan. In deze bestuurlijke reactie beperken wij ons daarom ook tot de kernpunten uit het feitenrapport en uw nota met bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

De decentralisatie van taken in het sociaal domein en de transformatie vormen een grote operatie die voorlopig nog niet af is, ook al hebben wij het transformatieproces vroegtijdig en voortvarend ingezet. Wij zijn verheugd dat de eerste ervaringen met het Haarlemmermeerse model - een eigen werkwijze met veel verantwoordelijkheid bij de professionals - bevestigen dat we hiermee een goede koers hebben ingezet. Ook het daaraan verbonden sturingsmodel - incrementeel, vanuit visie en sturende principes - heeft in deze eerste periode goed gefunctioneerd. In de komende periode zullen wij de door ons ingezette koers continueren.

Ondanks deze eerste positieve ervaringen beseffen we dat er nog veel zaken verder moeten worden uitgewerkt en doorontwikkeld, zoals ook spreekt uit de aandachtspunten in het feitenrapport en uw nota.

In uw nota lezen wij een oproep tot extra informatievoorziening over en meer inzicht in hoe wij in het sociaal domein sturen en met welk resultaat. De huidige wijze van sturen op de veranderrichting blijft ook in de komende periode de aangewezen werkwijze, omdat op veel onderdelen een goed onderbouwde streefwaarde nog niet te geven is. Met de Transformeermonitor houden we vinger aan de pols als het gaat om de vraag of wij in het sociaal domein in de gewenste richting bewegen. Dit najaar verschijnt de eerste uitgave, die wij als nulmeting beschouwen. Mede door de bespreking in de raad van de Transformeermonitor over 2015 kunnen we, indien nodig, de Transformeermonitor over 2016 bijstellen. Dat past ook bij de fase waarin we ons met de ontwikkeling van het sociaal domein bevinden.

Ook wij achten het van belang het inzicht in de werking en de resultaten van het Haarlemmermeerse model voortvarend verder te ontwikkelen. Naarmate wij dat inzicht beter hebben, kunnen we de te verwachten resultaten ook concreter benoemen. Bij het verder invullen van het sturingsinstrumentarium blijven we uitgaan van ons Haarlemmermeers model: ruimte aan professionals om te doen wat nodig is om onze inwoners passende hulp en ondersteuning te geven en nauwgezette en tijdige sturing door contacten van categoriemanagers met aanbieders en gemandateerde professionals. Een dergelijke vernieuwende werkwijze vraagt ook om een bijpassend vernieuwend sturingsinstrumentarium.

Wat ons betreft is en blijft vooral de uitdaging hoe wij onze incrementele en eigen aanpak combineren met (resultaat)gericht werken aan de veranderopgave in het sociaal domein. Dit betreft een:

- inhoudelijke opgave, die vooral tot uitdrukking komt in één van onze transformatiedoelen, namelijk het verder in gang zetten en operationaliseren van de beweging 'van zware naar lichte zorg';
- organisatorische opgave, namelijk hoe kunnen we de organisatie en het Haarlemmermeerse model blijvend dienend laten zijn aan deze opgave, en
- tot slot een financiële opgave, dat wil zeggen hoe kunnen we ervoor zorgen dat we onze taken uitvoeren met de daarvoor beschikbare rijksmiddelen.

Wij plaatsen een nuancering bij passages waarin gesteld wordt dat het Haarlemmermeers model afscheid heeft genomen van doelgroepen. Wij bieden maatwerk én bieden zorg aan specifieke doelgroepen. Daarbij is er ook specifieke aandacht voor groepen inwoners die een groter risico lopen niet de juiste zorg te ontvangen, zoals zorgmijders en inwoners die zorg behoeven op het grensvlak van verschillende, vaak niet op elkaar aansluitende, wet- en regelgeving.

Hierna gaan wij in op de afzonderlijke aanbevelingen die u als rekenkamercommissie aan de raad doet. Cursief gedrukt de vragen, voorzien van onze reactie.

*Spreek met het college van B&W een traject af om de beleidsdoelen in het sociaal domein nader te expliciteren en met name meetbaar en tijdgebonden uit te werken, zodanig dat de gemeenteraad zijn controlerende taak voldoende inhoud kan geven. De voor de Transformeermonitor ontwikkelde set van sturingsindicatoren kan hierbij een basis voor verdere ontwikkeling vormen.*

In de komende periode houden wij vast aan de transformatiedoelen, die een vertaalslag zijn van respectievelijk de Koers (2013.0079591) en de Uitwerking van de Koers (2014.0049742). Deze doelen geven ons richting. Met behulp van de Transformeermonitor bepalen we jaarlijks (en daarnaast vanzelfsprekend tussentijds via andere sturingsinstrumenten) of we op koers liggen en de ontwikkeling in het sociaal domein in de gewenste richting beweegt. Wij beschouwen deze monitor niet als af, maar stellen deze indien nodig continu bij.

*Geef het college opdracht om in ieder geval vanaf 2017 een streefwaarde te verbinden aan de in de Transformeermonitor opgenomen sturingsindicatoren.*

Eerder dit jaar informeerden wij de raad over de opzet en aanpak van de Transformeermonitor (2016.0015872). Bewust hebben wij ervoor gekozen niet met streefwaarden te werken, maar te monitoren of indicatoren zich in de gewenste richting bewegen. Realistische en zinvolle streefwaarden vergen meer kennis en inzicht in de (on)mogelijkheden om via preventie, inzet in de sociale basis(infrastructuur), zelfredzaamheid van inwoners, een integrale aanpak en maatwerk de vraag naar specialistische hulp en ondersteuning terug te dringen. Waar mogelijk maken we een vergelijking met het landelijk gemiddelde.

*Geef het college opdracht periodiek terug te komen op de in het onderzoek benoemde groepen met een verhoogd risico op 'uit beeld raken', bijvoorbeeld in de vorm van een overzicht van ontvangen klachten of andere signalen vanuit deze doelgroepen of van betrokken professionals, dan wel met een voorstel te komen om deze groepen actief te benaderen.*

In uw nota stelt u dat wij als college vertrouwen op een 'piepsysteem'. Op verschillende manieren zijn wij bezig met de zorg voor kwetsbare inwoners. Voorbeelden zijn: het project 18-/18+ waarover wij op 2 september jongstleden een informatieve sessie met de raad hebben georganiseerd, de aanpak rond verwarde personen (die wij op dit moment samen met de regio ontwikkelen) en op basis van de evaluatie Meer-teams (2016.0016926) eerder dit jaar het verder organiseren van bemoeizorg in de Meer-teams. Naast aandacht die er is vanuit beleid, is er in de praktijk van alledag een veelheid aan functionerende 'piepsystemen'. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld de Meer-teams, Team Zorg en Ondersteuning (cluster SDV), het Meldpunt Zorg en Overlast (waaraan ook woningcorporaties en politie deelnemen), signalen van huisartsen, de helpdesk sociaal domein en het interventieteam sociaal domein.

*Geef het college opdracht om een meerjarenraming te presenteren voor het sociaal domein, waarin de belangrijkste beleidsdoelen ten aanzien van de nieuwe taken op inzichtelijke wijze zijn uitgewerkt in en vertaald naar de daarvoor te plegen beleidsinzet en de daaraan verbonden baten en lasten.*

Tot nu toe hebben wij in stand van zaken nota's en via de reguliere Planning & Control-cyclus de raad geïnformeerd over de financiële aspecten van het sociaal domein. Zoals u zelf al stelt, zijn wij voor de informatievoorziening over inkomsten afhankelijk van het Rijk.



Als het gaat om de uitgaven maken wij overwegend gebruik van productiebekostiging (eenheid maal prijs), met integrale sturing door categoriemanagers op basis van 'rolling forecasts' (voortschrijdende prognoses van budgetuitputting). Op basis van de uitleg in uw nota concluderen wij dat u naast een wens (inzichtelijke meerjarenraming) vooral een zorg heeft, namelijk of we structurele uitgaven kunnen dekken met structurele (en zoals bekend dalende) inkomsten. Voortdurend en op verschillende manieren houden wij de vinger aan de pols. De systematiek van 'rolling forecasts' verbeteren wij continu op basis van ervaring en inzicht, zodanig dat het voorspellende karakter ervan toeneemt.

*Laat het college een visie ontwikkelen op eventueel benodigde alternatieven voor het momenteel dominante bekostigingsmodel dat uitgaat van 'p x q'. Betrek de gemeenteraad bij deze visieontwikkeling, zodanig dat de gemeenteraad indien nodig een besluit kan nemen over mogelijke doorontwikkelingsrichtingen met betrekking tot het bekostigingsmodel en deze op onderbouwde wijze tegen elkaar kan afwegen.*

Wij betrekken de raad graag bij onze visieontwikkeling over alternatieve bekostigingsmodellen. In de Koers en de Uitwerking van de Koers zijn verschillende modellen benoemd. Elk model kent voor- en nadelen, mede afhankelijk van de context waarin en het type zorg waarvoor het gebruikt wordt. Het ene model is dus niet per se beter dan het andere. Belangrijkste overweging voor ons om een bepaald model toe te passen is uiteindelijk de vraag of het onze inwoner (en de transformatieopgave) helpt.

*Geef het college opdracht de doorontwikkeling van de twee nieuwe programma's in de begroting voort te zetten (programma Zorg en Werk en programma Maatschappelijke ontwikkeling) en besteed daarbij aandacht aan de continuïteit in doelstellingen, kengetallen en aan doelen te verbinden streefwaarden, zodat de mate van doelbereik kan worden gemonitord als basis voor eventuele bijstellingen in beleid en/of organisatie van de uitvoering van het beleid.*

De doorontwikkeling van genoemde programma's is een reguliere aangelegenheid. Zoals eerder door ons gesteld, houden wij de transformatiedoelen overeind. Op dit moment zien wij geen aanleiding de doelstellingen in de programma's te wijzigen.

Tot slot. We staan voor een grote opgave. Wij blijven de raad daarom actief informeren door middel van voortgangsnota's en informatieve bijeenkomsten. Wij denken dat dit bijdraagt aan het goede gesprek met de raad over de toekomst van het sociaal domein.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

  
drs. Carel Brugman

  
drs. Theo Weterings

### **III    Nawoord van de rekenkamercommissie**

## **Algemeen**

De RKC dankt het college van B&W voor zijn reactie op het feitenrapport bij de door ons uitgevoerde nulmeting naar de decentralisaties in het sociaal domein. Wij waarderen het dat het college uitspreekt dat het onderzoek op een zorgvuldige wijze is uitgevoerd.

In onze nota zijn zes aanbevelingen opgenomen die met name gericht zijn op het verbeteren van de aansturing van de taken van de gemeente in het sociaal domein en de controle op de uitvoering en de daarmee bereikte resultaten. Onze primaire insteek is daarbij steeds het bevorderen van een actieve rol van de gemeenteraad zodat hij zijn kaderstellende en controlerende rol zo goed mogelijk kan uitvoeren. Het valt ons op dat het college geen van de zes aanbevelingen overneemt. Het college licht toe dat de grote opgave zich in de toekomst nog verder zal uitkristalliseren en dat hij de vinger goed aan de pols zal houden. Deze reactie vinden wij teleurstellend, met name omdat daardoor het onderzoek onvoldoende wordt benut om de gemeenteraad beter in stelling te brengen in het sociaal domein, zowel wat betreft het formuleren van kaders als het controleren op de voortgang en resultaten van het beleid. Dit betekent dat de gemeenteraad nu maar ook in de toekomst niet kan beoordelen of dit beleid tot het gewenste effect leidt.

## **Reactie van de RKC per aanbeveling**

In het onderzoek constateren wij dat de gehanteerde doelen in het sociaal domein vooral procesdoelen betreffen. Dit is begrijpelijk in een periode waarin de gemeente nieuwe taken krijgt en de beleidsmatige uitwerking en organisatorische inbedding veel aandacht vergen. De nieuwe taken in het sociaal domein zijn inmiddels bijna twee jaar geleden overgedragen. De RKC constateert verder dat veel doelen wel specifiek zijn geformuleerd, maar niet of minder meetbaar en tijdgebonden. Ook daarbij kunnen wij ons voorstellen dat dit in de eerste periode na overgang van de taken niet eenvoudig is. De RKC stelt voor dat raad en college een gezamenlijk traject ingaan om de beleidsdoelen aan te scherpen en met name minder eenzijdig procesgericht maar ook resultaatgericht uit te werken. Verder stellen wij voor om vanaf 2017 streefwaarden te verbinden aan de belangrijkste doelen. Het college legt deze aanbeveling naast zich neer. Dit betekent concreet dat de raad zeker drie jaar niet goed kan sturen noch kan oordelen op de voortgang van het beleid en de resultaten daarvan, maar alleen toelichting ontvangt of 'het al dan niet de goede kant op gaat'. Zelfs als het college de prestaties van Haarlemmermeer in het perspectief plaatst van het landelijke gemiddelde, vinden wij dit onvoldoende recht doen aan de behoefte van de gemeenteraad om te kunnen vaststellen of de gemeente haar taken goed en goed genoeg uitvoert.

Verder neemt het college onze aanbeveling niet over om de raad periodiek te informeren over de doelgroepen met een verhoogd risico om 'uit beeld' te raken. De argumentatie is vooral dat de gemeente al op verschillende manieren bezig is met de zorg voor kwetsbare inwoners en dat er feitelijk meerdere 'piepsystemen' functioneren. Het college noemt onder meer de Meer-teams, Team Zorg en Ondersteuning, het Meldpunt Zorg en Overlast, signalen van huisartsen, de helpdesk sociaal domein en het interventieteam sociaal domein. Voor de raad lijkt het ons echter van belang inzicht te hebben in wat de gemeente precies doet voor de verschillende risicogroepen en hoe eventuele klachten vanuit deze doelgroepen en van de zijde van betrokken professionals

zich ontwikkelen. Het lijkt ons bevorderlijk voor het inzicht van de raad indien het college de signalen vanuit de genoemde instanties periodiek groepeerd en structureert en voorziet van een interpretatie en eventuele implicaties voor (bijstelling van) beleid. Het niet overnemen van de aanbeveling achten wij dan ook een gemiste kans om de Raad op een belangrijk aandachtspunt optimaal te betrekken bij het beleid.

Een gemiste kans is eveneens het niet overnemen van de aanbeveling om een meerjarenraming te presenteren voor het sociaal domein. Het onderzoek laat zien dat de financiële ramingen in het sociaal domein sterk in beweging zijn geweest de afgelopen tijd en dat het mede daardoor ook voor raadsleden lastig is hierover een goed beeld te ontwikkelen. Een integraal meerjarenoverzicht is daarbij een nuttig en onmisbaar instrument. Het onderzoek illustreert hoe dynamisch de ramingen op dit punt zijn geweest en dat het, voor ons als RKC in ieder geval, lastig is om inzicht te krijgen in de vraag of Haarlemmermeer in de komende jaren te maken krijgt met tekorten of niet.

Indien er (grote) tekorten gaan ontstaan, is er wellicht noodzaak om de huidige bekostiging op basis van 'p maal q' aan te passen. In de Koers heeft het college enkele bekostigingsmodellen benoemd. In de Uitwerking van de koers is de keuze gemaakt de komende jaren toe te werken naar beschikbaarheidsbekostiging voor algemene voorzieningen en populatiebekostiging voor ondersteuning nabij. Voorlopig wordt echter uitgegaan van de huidige bekostigingsvormen. Het lijkt ons raadzaam de raad actief te betrekken bij de te maken keuzes op dit vlak omdat deze keuzes grote gevolgen hebben voor de doelgroep en de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan het sociaal domein. Om definitief over de overgang naar beschikbaarheidsbekostiging en populatiebekostiging te kunnen besluiten, dient de raad over inzicht te beschikken in de gevolgen die deze overgang met zich meebrengt.

Tot slot merkt de RKC op dat het college de bestuurlijke plicht heeft de raad zo goed mogelijk te betrekken bij de veranderingen in het sociaal domein en met name ook de raad in de gelegenheid te stellen om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal te vervullen. Het college laat op dit vlak kansen onbenut met het niet overnemen van de aanbevelingen van de RKC.

## **IV Appendix: feitenrapport van WagenaarHoes**

# DECENTRALISATIES

## SOCIAAL DOMEIN

### NULMETING

NAAR ANDERS WERKEN EN ONTSCHOT DENKEN IN HET SOCIAAL DOMEIN

– EINDRAPPORT –



Opdrachtgever: Rekenkamercommissie Haarlemmermeer  
Project: Decentralisaties sociaal domein: nulmeting  
Datum - status: 14-07-2016 – Eindrapport

WagenaarHoes Organisatieadvies  
Hoofdstraat 69, Driebergen

---



## INHOUDSOPGAVE

---

Synopsis.....	5
Samenvatting op hoofdlijnen.....	5
Antwoord op de onderzoeksvragen.....	9
1. Inleiding.....	11
1.1. Aanleiding .....	11
1.2. Achtergrond.....	11
1.3. Probleemstelling & Onderzoeksvragen .....	13
1.4. Afbakening .....	14
1.5. Werkwijze.....	14
1.6. Beoordelingskader.....	14
1.7. Leeswijzer .....	15
1.8. Haarlemmermeers model.....	16
DEEL I: DE 'STAANDE' ORGANISATIE.....	21
2. (beleids) Doelen.....	22
2.1. Inleiding en focuspunten .....	22
2.2. Bevindingen.....	22
2.3. Samenvattend beeld / Conclusies .....	24
3. Zicht op Doelgroepen.....	26
3.1. Inleiding en focuspunten .....	26
3.2. Bevindingen.....	27
3.3. Samenvattend beeld / Conclusies .....	32
4. Het Maken van Keuzes door de Raad .....	33
4.1. Inleiding en focuspunten .....	33
4.2. Bevindingen.....	33
4.3. Samenvattend beeld / Conclusies .....	38
5. Inzicht in Financiën m.b.t. 3 decentralisaties.....	39
5.1. Inleiding en focuspunten .....	39
5.2. Bevindingen.....	39
5.3. Samenvattend beeld / Conclusies .....	50
6. Governance, Aansturing en Verantwoording .....	52
6.1. Inleiding en focuspunten .....	52
6.2. Bevindingen.....	53
6.3. Samenvattend beeld / Conclusies .....	59



7.	Integrale Regierol.....	61
7.1.	Inleiding en focuspunten .....	61
7.2.	Bevindingen.....	61
7.3.	Samenvattend beeld / Conclusies .....	64
8.	Integraal en Minder Verschot Werken .....	65
8.1.	Inleiding en focuspunten .....	65
8.2.	Bevindingen.....	66
8.3.	Samenvattend beeld / Conclusies .....	68
DEEL II: DE 'VERANDER' ORGANISATIE.....		69
9.	Transformatie en de Veranderorganisatie.....	70
9.1.	Inleiding en deelvragen.....	70
9.2.	Bevindingen.....	70
9.3.	Samenvattend beeld / Conclusies .....	73
Bijlage 1: Begrippenlijst.....		75
Bijlage 2: Bronnen – Interviews en Documenten.....		77
Gehouden interviews .....		77
Geraadpleegde documenten.....		78
Bijlage 3: Nieuwe structuur Programmabegroting 2016-2019, 'sociaal domein' .....		81

## SYNOPSIS

---

Gezien de complexiteit van het sociaal domein en de hoeveelheid en diversiteit aan onderwerpen die in dit onderzoek is meegenomen en samenhang daartussen, wordt in deze synopsis een samenvatting op hoofdlijnen gegeven, gevolgd door de beantwoording van de onderzoeksvragen, wederom op hoofdlijnen. Voor specifieke conclusies en aanbevelingen per thema / hoofdstuk, wordt naar de hoofdstukken zelf verwezen.

### SAMENVATTING OP HOOFDLIJNEN

Bij de decentralisaties in het sociaal domein maken we onderscheid tussen de transitie en de transformatie. De transitie staat voor de feitelijke overgang van taken van het Rijk naar de gemeenten per 1-1-2015 (en deels, zoals voor de WMO en passend onderwijs, al eerder). De transformatie staat voor de verandering in de wijze waarop deze taken en de bredere opgaven in het sociaal domein worden uitgevoerd. Bij veel gemeenten heeft eerst de transitie plaatsgevonden en is men daarna begonnen aan de transformatie. In de gemeente Haarlemmermeer is de transformatie al ingezet ruim voor transitie van taken per 2015 en is de transformatie sindsdien in een nieuwe fase gekomen.

De gemeente Haarlemmermeer heeft vanuit een consistente brede visie invulling gegeven aan de (nieuwe) taken van de gemeente in het sociaal domein. Kern van deze sturende visie zijn de uitgangspunten zoals verwoord in de opeenvolgende beleidsdocumenten<sup>1</sup>:

- Uitgaan van wat mensen zelf kunnen (eigen kracht);
- Ondersteuning nabij organiseren;
- Professionals de ruimte geven;
- Ontschotten.

Deze koers – eigenlijk de transformatie – is in Haarlemmermeer al vroegtijdig ingezet, ruim voor de feitelijke transitie van taken per januari 2015. Daarmee is het voor veel betrokkenen een enigszins organisch proces geworden, waarin de fundamentele keuzes veeleer zijn gemaakt door middel van gegroeide consensus dan op basis van specifieke politieke debatten en beslismomenten. Het resultaat van het vroegtijdig inzetten van de transformatie is dat de gemeente Haarlemmermeer momenteel redelijk ver gevorderd is in deze transformatie in vergelijking tot veel andere gemeenten.

De uitvoering van de taken vindt plaats volgens het ‘het Haarlemmermeers model’, waarin veel verantwoordelijkheid is gelegd bij de professionals. Er zijn geen wijkteams ingericht: de professionals die al in de wijken werkzaam zijn (huisartsen, wijkverpleegkundigen – er loopt momenteel een pilot met het zorgkantoor voor mandatering van wijkverpleegkundigen –, jeugdprofessionals) vormen de toegang tot de individuele voorzieningen in het sociaal domein. Er vindt een integrale intake plaats aan de hand van verschillende leefgebieden. Voor complexe (multi) problematiek kunnen de professionals een van de drie (gebiedsgerichte) multidisciplinaire Meer-teams consulteren. De uitgangspunten die in het beleid geformuleerd zijn (zie boven) zijn hierin herkenbaar.

---

<sup>1</sup> O.a. Koersdocument 2013, Meer voor elkaar, p. 11-12; Programma Sociaal Domein: Uitgangspunten voor de jeugdhulp, p. 4; Transformatieagenda Sociaal domein, januari 2016, p. 3.

De doelen die gesteld zijn voor het sociaal domein hebben voor een belangrijk deel een proceskarakter, dat past bij de geformuleerde uitgangspunten. Een belangrijke inputdoel dat is gesteld, is dat de kosten voor het sociaal domein vanuit de landelijke middelen gedekt moeten kunnen worden. Er is zijn daarnaast enkele outputdoelen gesteld, zoals 'verschuiving realiseren van zwaardere naar lichtere zorg'. Ook is een enkel effectdoel geformuleerd: verhogen van de kwaliteit van leven (is als effectcriterium opgenomen in de TransformeerMonitor). De doelen zijn in meerderheid niet SMART geformuleerd, hetgeen gezien de veelal procesmatige aard van de doelen niet vreemd is. De onderlinge samenhang van de doelen is inzichtelijk gemaakt in de beDOELingENboom.

Er is gekozen om de doelgroepen vanuit de regelingen van vóór 2015 niet leidend te laten zijn, maar om ondersteuning vanuit de individuele situatie vorm te geven.<sup>2</sup> Cijfers over de 'oude' doelgroepen zijn sindsdien niet meer bijgehouden. In de praktijk worden wel doelgroepen onderscheiden. Ook worden er in Mens Centraal (het regio-/registratiesysteem) gegevens bijgehouden over de typen zorg en ondersteuning waar de inwoners van Haarlemmermeer gebruik van maken. Inwoners met problemen rond werk en inkomen worden deels gherdefinieerd als zorgdoelgroep.

Bij overgang van taken vanuit de AWBZ naar de Wmo zijn in Haarlemmermeer geen mensen tussen wal en schip gevallen. Op de grensvlakken tussen wetten dreigt dat soms wel. Kwetsbare groepen zijn in dat verband jongeren op de overgang van 18- naar 18+, de '27-min zonder werk en inkomen', de verwarde personen en mensen bij de overgang tussen Wmo en Wlz.

Voorafgaand aan de decentralisaties is de raad betrokken bij het opzetten van de te volgen Koers voor de decentralisaties door informatiesessies, conceptdocumenten en gelegenheid tot het voeren van debat. De raad is zeer frequent geïnformeerd over de voortgang in het sociaal domein, zowel op het terrein van meer specifieke onderwerpen, alsook de algemene voortgang en de financiën. Met name de voortgangsrapportages (1 x / kwartaal, met een bestuurlijke planning over toekomstige onderwerpen en bijeenkomsten) zijn hierin belangrijk, evenals de collegebesluiten die regelmatig aan de raad worden gezonden en zijn voorzien van inhoudelijke achtergrond, aanleiding en overwegingen. Raadsvoorstellen bevatten zelden keuzemogelijkheden in de vorm van alternatieven.

Na de transities vindt er in de raad nog wel debat en besluitvorming plaats over specifieke onderwerpen binnen het sociaal domein, maar wordt er minder discussie gevoerd over de ontwikkelingen in het sociaal domein als integraal beleidsterrein.

Met betrekking tot het (financiële) inzicht voor de raad, zijn de Voortgangsrapportages in 2015 vooral leidend geweest. Deze rol is langzamerhand overgenomen door de reguliere P&C documenten. Deze zijn voor een deel aangepast aan de nieuwe taken, door een hervorming van de programmastructuur en het formuleren van (deels) nieuwe doelstellingen die aansluiten bij de nieuwe taken. De P&C documenten rapporteren meer op hoofdlijnen dan de Voortgangsrapportages. Daardoor kan de sturingsinformatie in de P&C documenten voor de raad nog wel worden doorontwikkeld door meer informatie over kengetallen en streefwaarden op te nemen en deze informatie op een detailniveau te brengen, zodat meer inzicht ontstaat voor de raad en ontwikkelingen beter kunnen worden gevolgd. Hierbij is een afweging tussen iets minder frequente informatie en meer op

---

<sup>2</sup> Koersdocument, p.12

hoofdpijnen via de reguliere P&C documenten, of (tijdelijk) nog wat meer frequente informatie, meer op detailniveau via bijvoorbeeld een Stand-van-Zaken rapportage, op zijn plaats. Dit geldt ook voor het benoemen van de risico's met betrekking tot het sociaal domein.

Wanneer het gaat om de governance – de sturing – van de zorgaanbieders, spelen de categoriemanagers een centrale rol. Zij sturen de zorgaanbieders aan vanuit het perspectief dat dat zoveel mogelijk in gezamenlijk overleg met de zorgaanbieders gebeurt. Er vindt dan ook regelmatig overleg plaats tussen de gemeente en de (voornaamste) zorgaanbieders, waardoor een zekere mate van partnership ontstaat. In 2015 was de sturing voornamelijk gericht op de financiën en vond bekostiging/financiering met name plaats via het P\*Q-model<sup>3</sup>. De gemeente wil vanaf 2017 wel meer richting resultaatfinanciering bewegen, maar is hierin nog zoekende. De budgettaire gezien behoudende inzet richting de zorgaanbieders en andere waarborgen hebben er mede toe geleid dat de uitgaven binnen de perken zijn gebleven. Sinds 2016 is er meer ruimte om ook te sturen op zorginhoudelijke zaken. Hierbij worden voornamelijk de toetsstenen die in 2013 in het Koersdocument zijn geformuleerd als uitgangspunt genomen. De vraag is wel of deze, gezien de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden en met de kennis van nu, toe zijn aan een update / aanvulling. Er is ten dele managementinformatie aanwezig: over de omvang van de geleverde zorg per instelling en om zaken op hoofdpijnen inzichtelijk te maken. Echter, op het vlak van de typen zorg die worden geleverd en deze koppelen aan doelgroepen en beleidskeuzes, zijn deels wel gegevens aanwezig, maar nog niet omgezet naar informatie.

Eén van de onderscheidende factoren van het Haarlemmermeers model is het werken met gemandateerde professionals en gedetacheerden (o.a. de wijze waarop het Meer-team is vormgegeven). Een risico is dat er sprake kan zijn van conflicterende belangen van deze partijen met de gemeenten. Vooralsnog lijken die zich in de praktijk echter niet te manifesteren. Daarnaast betekent dit dat er relatief veel verschillende personen zijn die kunnen indiceren en beschikkingen kunnen afgeven, waardoor verschillen kunnen ontstaan in de beoordeling. De gemeente richt zich hierbij op uniformiteit in het proces dat wordt doorlopen door de professionals om tot een indicering te komen en laat de inhoudelijke beoordeling aan de professionals over. De bevordering van de uniformiteit van de inhoudelijke beoordeling en daarmee het verkleinen van het risico op willekeur wordt door de gemeente gestimuleerd door intervisie tussen de professionals, waarbij casussen inhoudelijk worden besproken.

Het is wel van belang om de werking van het model te blijven monitoren en evalueren, met name wanneer een verdere verzakelijking optreedt met het vrijgeven van de zorgmarkt per 1-1-2017 en een mogelijke toenemende druk op de financiën. Daarnaast betekent dit model dat er relatief veel partijen indicaties/beschikkingen mogen afgeven. Het is zaak om ervoor te zorgen dat deze partijen goed op de hoogte zijn van de door de gemeente ingekochte zorg en de wijze waarop een beschikking wordt opgesteld. Daarnaast zijn er in de contracten met de zorgaanbieders eisen gesteld met betrekking tot de te leveren kwaliteit. Het lijkt er op dat de bewaking daarvan door de gemeente met name wordt overgelaten aan derden en dat er ruimte is voor een structureler en intensiever monitoring van de kwaliteit van de geleverde zorg.

---

<sup>3</sup> P\*Q = prijs (per eenheid, bijv. een zorgtraject) x hoeveelheid (aantal geleverde eenheden). In tegenstelling tot bijvoorbeeld resultaat/outcome financiering, waarbij beloning plaatsvindt op basis van behaalde resultaten. (zie de inleiding van hoofdstuk 6 voor meer informatie over financieringsmodellen)

Ten aanzien van regionale samenwerking heeft Haarlemmermeer een relatief autonome positie. Voor jeugd en Wmo is gemeente zelf de regio. Daardoor heeft de gemeente weinig concessies hoeven doen ten aanzien van het beleid en de (inrichting van de) uitvoering, maar heeft zij ook beperkte invloed buiten haar eigen grenzen. Op onderwerpen waarvan de gemeente het wenselijk acht en/of nodig vindt trekt ze regionaal op, bijvoorbeeld bij: het doelgroepenvervoer, maatschappelijke opvang en beschermd wonen, Veilig Thuis.<sup>4</sup>

Lokaal heeft de gemeente een stevige verbinding weten te realiseren op enkele onderdelen van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn die niet onder haar directe aansturing vallen, door het werken met gemandateerde professionals die zich daarvoor committeren aan een aantal richtlijnen van de gemeente. Ten aanzien van belangrijke ketenpartners als UWV en zorgverzekeraar Zorg en Zekerheid geeft de gemeente actief invulling aan mogelijkheden voor samenwerking en regie.

De regie op de zelfstandige en niet gemandateerde professionals is beperkt, evenals de regie op samenwerking tussen het voorveld (de 0<sup>e</sup> lijn) en de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn. Hieraan wordt wel gewerkt.

De gemeente Haarlemmermeer heeft een forse slag gemaakt naar integraal werken, die al ruim voor de feitelijke decentralisaties in het sociaal domein is ingezet. Veel van de oude 'schotten' zijn in de praktijk doorbroken, doordat voor het gehele sociaal domein vanuit gezamenlijke visie en uitgangspunten wordt gewerkt; een integrale intake plaatsvindt; is ingezet op een T-profiel bij de poortwachters van de gemeente; en de complexere casuïstiek kan worden afgestemd in het Meer-team. De integraliteit laat nog te wensen over als het gaat om afstemming tussen Jeugd en Wmo enerzijds en Participatie anderzijds; tussen de 0<sup>e</sup> lijn (het voorveld) en de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn; op de snijvlakken tussen jeugdwet en andere wetten (18-/18+); tussen Wmo-Wlz-ZVW en tussen de decentralisaties en het onderwijs. Ten aanzien van de laatste geldt dat er een in 2014 een werkprogramma t.a.v. samenwerking tussen de jeugdzorg en het onderwijs is opgesteld en overeengekomen<sup>5</sup>, maar dat in de praktijk nog wel tegen schotten wordt aangelopen.

De sturing op de verandering vindt plaats door middel van de een incrementele aanpak, vanuit de visie en sturende principes. Daarbinnen wordt met concretere uitvoeringsplannen gewerkt waarin subdoelen en tussenstappen redelijk SMART gemaakt worden. De getrapte wijze van sturing biedt een goede basis voor koersvastheid in de transformatie. In de Transformatieagenda en het uitvoeringsplan 2016/2017 wordt ook aandacht besteed aan de beoogde verandering in het veld en bij de uitvoeringpartners. De verantwoordelijkheid voor de transformatie ligt sinds 1 januari 2015 bij de lijn; er is geen sprake meer van programmamanagement. Wel is er budgettaire ruimte en enige ruimte in de werkplannen voor het realiseren van de verandering.

---

<sup>4</sup> Nota Regionale samenwerking in het sociaal domein, 2013.0031131

<sup>5</sup> Werkprogramma 'Deze vuist op deze vuist; Samenwerking opvang, onderwijs, jeugdhulp en gemeente', maart 2014

ANTWOORD OP DE ONDERZOEKSVRAGEN

<p><b>1. Heeft de gemeente Haarlemmermeer de nagestreefde doelen voldoende helder bepaald en SMART<sup>6</sup> uitgewerkt?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het Koersdocument de Uitwerking van de koers 2015-2018 zijn de doelstellingen wel duidelijk, maar niet SMART geformuleerd. M.n. de Meetbaarheid en de Tijdgebondenheid laten te wensen over.</li> <li>• In latere stukken zoals de Verordening Sociaal Domein en het raadsvoorstel Minimabeleid zijn de doelstellingen wel meer SMART geformuleerd.</li> </ul>
<p><b>2. Heeft de gemeente voldoende zicht op de betrokken doelgroepen, kan zij iedereen bereiken of vallen er mensen tussen wal en schip?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met alle vóór 2015 reeds bekende cliënten zijn keukentafelgesprekken gevoerd en lijkt het erop dat niemand tussen wal en schip is gevallen tijdens de transitie<sup>7</sup>.</li> <li>• Voor mensen die tussen twee (nieuwe) wetten/regelingen in zouden kunnen vallen, of aansluiting van de ene op de andere regeling zouden kunnen missen, worden in de praktijk maatwerkoplossingen gezocht. Het lijkt erop dat daardoor niemand tussen wal en schip valt.</li> <li>• Voor zorgmijders geldt dat de gemeente geen uitsluitel kan geven of er wel of geen mensen zijn die tussen wal en schip vallen. De gemeente vertrouwt hierbij op een 'piep-systeem': signalering via gebiedsgerichte aanpak (Meer-teams), vindplaatsen (o.a. op scholen) contact met GGD en meldpunt Zorg en Overlast.</li> </ul>
<p><b>3. Heeft de gemeente de voorliggende keuzes (beleid, organisatie, werkwijze, financiën) helder geschetst en worden c.q. zijn deze keuzes op onderbouwde wijze gemaakt?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorafgaand aan de decentralisaties (vóór 1-1-2015) zijn de voorliggende keuzes op het niveau van de 3 decentralisaties als geheel helder geschetst, goed onderbouwd en de raad is hierbij goed betrokken.</li> <li>• Vanaf 1-1-2015 is de raad door middel van de voortgangsrapportages frequent geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de 3 decentralisaties en zijn raadsvoorstellen over specifieke onderdelen binnen het sociaal domein onderbouwd.</li> <li>• Vanaf eind 2015 / begin 2016 is de informatievoorziening aan de raad over de stand van zaken en aandachtspunten binnen het sociaal domein afgenomen en wordt de behoefte van de raad om inzicht in / uitleg over (de samenhang tussen verschillende onderdelen binnen) het sociaal domein niet volledig vervuld.</li> </ul>
<p><b>4. Heeft de gemeente inzicht in de financiële gevolgen van de decentralisaties?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorafgaand aan de decentralisaties heeft de gemeente – voor zover dat mogelijk was gezien de late informatievoorziening vanuit het Rijk – inzicht gehad in de financiële gevolgen van de decentralisaties.</li> <li>• Vanaf 1-1-2015 heeft de gemeente een goed inzicht gehad door de budgetuitputting meerdere malen in dat jaar te monitoren, o.a. door de Rolling Forecast en de informatievoorziening aan de raad via de voortgangsrapportages 1x / kwartaal.</li> </ul>

<sup>6</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

<sup>7</sup> Transitie = de overgang van taken van het Rijk naar gemeenten. Transformatie = de verandering van de manier van werken en organiseren binnen het sociaal domein (nadat de taken zijn overgegaan).

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daarnaast worden in P&amp;C documenten risico's genoemd, met de kans daarop en de financiële waardering ervan. Sinds 2016 worden daarbij ook beheersmaatregelen genoemd.</li> </ul>
<p><b>5. Is de governance goed geregeld wat betreft de aansturing van en verantwoording over de nieuwe taken?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De sturing op de zorgaanbieders en op de financiën is goed geregeld, mede door de diverse waarborgen die zijn ingebouwd in het sturingsmodel. Ook het principe van het Haarlemmermeers model om zoveel mogelijk gezamenlijk met zorgaanbieders vorm te geven aan het sociaal domein lijkt goed te werken.</li> <li>• Het model heeft echter nog niet onder (financiële) druk gestaan. Het is de vraag of het ook blijft functioneren onder minder gunstige (financiële) omstandigheden en/of onder de marktwerking die per 1-1-2017 zijn intrede doet.</li> <li>• Daarnaast is er voornamelijk sprake van financiering/bekostiging van zorgaanbieders op basis van het 'oude' P*Q-model en is de gemeente nog zoekende naar hoe de transformatie naar meer resultaatfinanciering te maken.</li> <li>• Er zijn enkele aandachtspunten: 1. de kennis van de gemandateerden m.b.t. het opstellen van een beschikking en de typen zorg die de gemeente heeft ingekocht en bij welke partijen, 2. De doorontwikkeling van managementinformatie en 3. de actieve sturing op de kwaliteit van de geleverde zorg.</li> </ul>
<p><b>6. Hoe geeft de gemeente invulling aan de integrale regierol in het sociale domein als het op diverse aspecten afhankelijk is van de inzet van partners?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokaal heeft de gemeente een stevige verbinding weten te realiseren op enkele onderdelen van de 1<sup>ste</sup> en de 2<sup>de</sup> lijn die niet onder de directe aansturing vallen (o.a. door te werken met gemandateerde professionals. Ook geeft de gemeente actief invulling aan haar regierol richting ketenpartners als UWV en de preferente zorgverzekeraar.</li> <li>• Regie op de zelfstandige en niet-gemandateerde professionals, evenals de regie op de samenwerking tussen het voorveld (de 0<sup>de</sup> lijn) en de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijn is beperkt en communicatie als regie-instrument (ook richting de burger) lijkt onderbelicht.</li> </ul>
<p><b>7. Lukt het om daadwerkelijk meer integraal en minder verschot te werken?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een forse slag gemaakt naar integraal werken en veel oude schotten zijn doorbroken.</li> <li>• De integraliteit tussen Jeugd / Wmo vs. Participatie, 0<sup>de</sup> lijn vs. 1<sup>ste</sup> / 2<sup>de</sup> lijn en op de snijvlakken tussen jeugdwet en andere wetten laat nog te wensen over.</li> </ul>
<p><b>8. In welke mate: 1. is georganiseerd dat de gewenste transformatie gaat plaatsvinden en 2. is de organisatie daarvoor toegerust?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is vroegtijdig (sinds 2012) en veel (uitvoerig koersdocument, betrekken van en sturing met/op partners uit het veld, programmamanager, voortgangsrapportages, etc.) aandacht geweest voor de transformatie. Sinds 2015 is er geen programmamanagement meer: de verantwoordelijkheid voor de transformatie is ingedaald in de lijn.</li> <li>• Er is wel sprake van enige budgettaire ruimte en ruimte in de werkplannen t.b.v. de transformatie, maar deze staat op plaatsen onder druk door de voorrang die de dagelijkse praktijk heeft.</li> </ul>

## 1. INLEIDING

---

### 1.1. AANLEIDING

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor tal van nieuwe taken in het sociale domein. Een belangrijke uitdaging voor de 'drie decentralisaties' in het sociale domein (3D's) is om burgers meer op basis van eigen kracht en/of het eigen sociale netwerk problemen te laten oplossen, zodat het beroep op voorzieningen niet onnodig toeneemt. Indien voorzieningen nodig zijn, dan is er financiële noodzaak om eerst toe te leiden naar meer algemeen toepasbare voorzieningen voordat een beroep gedaan kan worden op meer specialistische en daardoor vaak veel duurdere voorzieningen.

De decentralisaties hebben betrekking op veel burgers. Gemeenten moeten ondanks gelijktijdige bezuinigingen deze burgers goed blijven bedienen. Om de noodzakelijke keuzes voldoende onderbouwd te kunnen maken, is inzicht nodig in wat er op de gemeenten af komt, welke doelen centraal staan, wie er door wordt geraakt en hoe de financiën geregeld zijn. Dit onderzoek gaat in op de organisatorische aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein en de wijze waarop de gemeente Haarlemmermeer de nieuwe taken oppakt. Het onderzoek heeft het karakter van een nulmeting, zodat in een latere fase het onderzoek eventueel kan worden gerepliceerd – gericht op de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek – om de voortgang op de decentralisaties in het sociaal domein te kunnen monitoren.

De gemeente is ten aanzien van de jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie zowel verantwoordelijk voor een adequate taakuitvoering, binnen de gestelde inhoudelijke en financiële kaders, in het heden, als voor het realiseren van een wezenlijke transformatie van de manier waarop in deze domeinen wordt gewerkt. En die transformatieopgave betreft zowel de gemeentelijke organisatie zelf, als ook inwoners en ketenpartners.

### 1.2. ACHTERGROND<sup>8</sup>

Zoals gezegd hebben gemeenten er per 1 januari 2015 belangrijke verantwoordelijkheden bijgekregen. Het Rijk heeft in het sociale domein drie decentralisaties doorgevoerd. Deze lichten we hieronder kort toe:

1. De **Participatiewet** bundelt drie bestaande regelingen over werk en inkomen. De wet werk en bijstand (Wwb), de wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wajong. De Wsw blijft bestaan, maar vanaf 1 januari 2015 kan niemand meer instromen in de Wsw. Mensen die voorheen in aanmerking zouden komen voor de Wsw zijn vanaf 2015 aangewezen op de Participatiewet. Ook de Wajong blijft bestaan, maar is vanaf 2015 alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

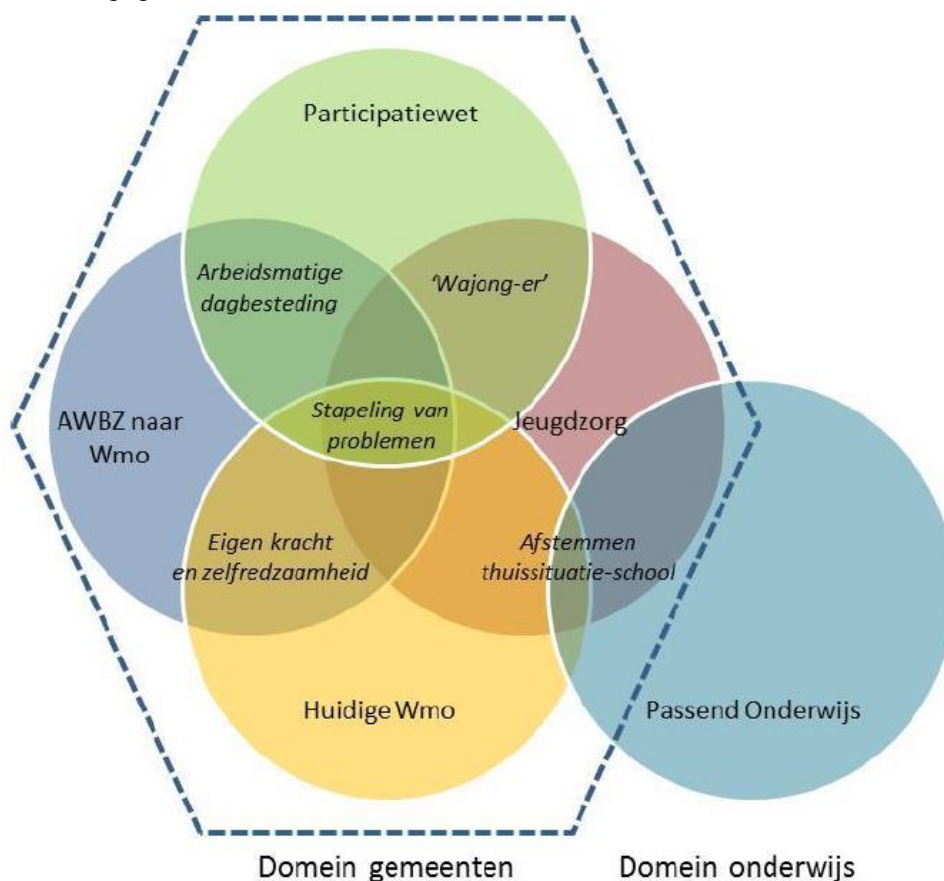
---

<sup>8</sup> Bron: Informatiedocument 3D's; 'Grip op decentralisaties in het sociale domein', NVRR – versie 14 oktober 2014, p.3.



2. Met de invoering van de **Jeugdwet** is de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, waaronder ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering, overgegaan naar de gemeenten. Andere nieuwe taken voor gemeenten zijn de gesloten jeugdzorg (ook jeugdzorgplus genoemd), de jeugd-geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Een andere nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeente is afstemming met het onderwijs over het Passend Onderwijs.
3. Tot slot zijn taken op het gebied van begeleiding en ondersteuning van burgers en beschermd wonen overgegaan vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (**AWBZ**) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (**Wmo**). Parallel daaraan zijn de extramurale verpleging, een groot deel van de persoonlijke verzorging en de langdurige Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) gegaan. Tot slot is de zorg voor mensen die blijvend behoefte hebben aan 24 uur per dag zorg en/of permanent toezicht overgegaan naar de Wet langdurige zorg (Wlz).

Schematisch kan de samenhang van de 3 decentralisaties in het sociaal domein als volgt worden weergegeven:

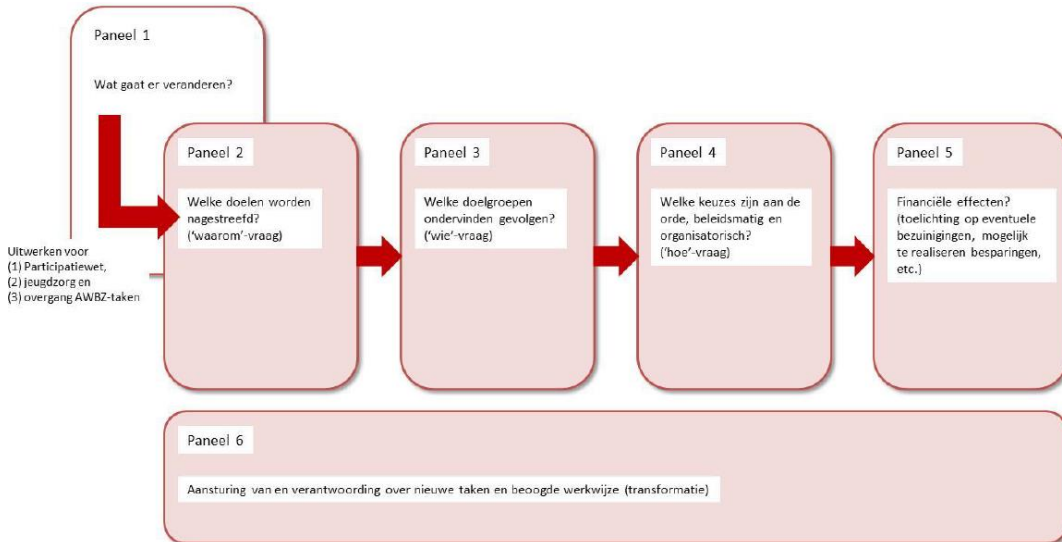


Figuur 1: Samenhang van de 3 decentralisaties met wetten, verantwoordelijken en doelgroepen<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Bron: Informatiedocument 3D's; 'Grip op decentralisaties in het sociale domein', NVRR – versie 14 oktober 2014, p.4.

### 1.3. PROBLEEMSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN

Dit onderzoek richt zich op een integrale systeemcheck op de organisatie van de nieuwe taken en beoogde verandering van werkwijze in het sociaal domein, vanuit de vraag of de gemeente Haarlemmermeer voldoende in staat is integraal regie te voeren. Figuur 2 hieronder is gehanteerd als kader voor de probleemstelling en de onderzoeksvragen.



Figuur 2: De 'W'-vragen in het Sociaal Domein<sup>10</sup>

De onderzoeksvragen die worden beantwoord luiden als volgt:

1. Heeft de gemeente Haarlemmermeer de nagestreefde doelen voldoende helder bepaald en SMART uitgewerkt? (paneel 2)
2. Heeft de gemeente voldoende zicht op de betroffen doelgroepen, kan zij iedereen bereiken of vallen er mensen tussen wal en schip? (paneel 3)
3. Heeft de gemeente de voorliggende keuzes (beleid, organisatie, werkwijze, financiën) helder geschetst en worden c.q. zijn deze keuzes op onderbouwde wijze gemaakt? (paneel 4)
4. Heeft de gemeente inzicht in de financiële gevolgen van de decentralisaties? (paneel 5)
5. Is de governance goed geregeld wat betreft de aansturing van en verantwoording over de nieuwe taken? (paneel 6)
6. Hoe geeft de gemeente invulling aan de integrale regierol in het sociale domein als het op diverse aspecten afhankelijk is van de inzet van partners? (paneel 6)
7. Lukt het om daadwerkelijk meer integraal en minder verschot te werken? (paneel 6)
8. In welke mate: 1. is georganiseerd dat de gewenste transformatie gaat plaatsvinden en 2. is de organisatie daarvoor toegerust?

<sup>10</sup> Bron: Informatiedocument 3D's; 'Grip op decentralisaties in het sociale domein', NVRR – versie 14 oktober 2014, p.1.

## 1.4. AFBAKENING

Het betreft hier een onderzoek naar een complex en veelomvattend domein. Vandaar dat het van belang is om inzichtelijk te maken hoe het onderzoek is afgebakend, wat er wel en niet binnen de reikwijdte van het onderzoek valt:

- Het onderzoek richt zich – passend bij de doelstelling en de breedte van het onderzoek – op het geven van een *globaal beeld* van de stand van zaken bij het implementeren van de beoogde nieuwe werkwijze. Er wordt derhalve niet op het detailniveau van specifieke doelgroepen, individuele instrumenten en/of op het gebied van waarborging van de privacy, geconcludeerd of de gemeente haar zaken ‘goed op orde heeft’.
- Het onderzoek gaat niet over de transitie zelf (opgevat als overdracht van taken) maar naar: (1) de manier waarop de gemeente nu de nieuwe taken organiseert en (2) de wijze waarop de transformatie is georganiseerd en vormgegeven (opgevat als benodigde andere manier van werken).
- Het onderzoek gaat om de nieuwe wijze van werken – anno begin 2016 – zowel op het niveau van de gemeente als organisatie, als op het niveau van de individuele professionals die binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor onderdelen van de gezamenlijke opgave.
- In principe zijn alleen bestuurlijke documenten meegenomen in het onderzoek, dat wil zeggen: documenten die zijn vastgesteld door de gemeenteraad en/of het college. Documenten die voor 1 maart 2016 zijn vastgesteld maken onderdeel uit van het onderzoek. Documenten die van belang zijn voor het onderzoek en naar alle waarschijnlijkheid nog vóór de zomer 2016 worden vastgesteld zijn ook meegenomen in het onderzoek.
- Dit onderzoek kan worden gezien als nulmeting. Dit impliceert dat op basis van dit onderzoek, over één of twee jaar, een vervolgmeting kan worden uitgevoerd. De vervolgmeting kan zich bijvoorbeeld goed richten op de opvolging van de aanbevelingen die uit dit onderzoek voortkomen.

## 1.5. WERKWIJZE

Gezien de brede scope van het onderzoek en het doel om een globaal beeld te geven van de decentralisaties, heeft de gegevensverzameling in twee fases plaatsgevonden. In de eerste fase is een aantal interviews gehouden en zijn documenten verzameld, gericht op de volledige scope van het onderzoek en beantwoording van de onderzoeksvragen op hoofdlijnen. Deze fase is afgerond met een gesprek met de portefeuillehouders.

Daarna is door de Rekenkamercommissie een aantal onderwerpen geselecteerd ter verdieping en hebben aanvullende interviews plaatsgevonden.<sup>11</sup>

## 1.6. BEOORDELINGSKADER

Gezien de brede scope van het onderzoek is er voor gekozen om niet een expliciet normenkader vooraf te formuleren, maar om de onderzoeksvragen leidend te laten zijn. Wel is per onderzoeksvraag een aantal focuspunten benoemd. Deze focuspunten worden aan het begin van elk hoofdstuk genoemd.

---

<sup>11</sup> Zie Bijlage 2: Bronnen – Interviews en Documenten voor een overzicht van de gehouden interviews en gebruikte documenten.

## 1.7. LEESWIJZER

In dit onderzoek en in het rapport is conceptueel onderscheid gemaakt tussen de 'staande' organisatie en de 'verander'-organisatie. Het gaat immers niet alleen om het inregelen van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden door de gemeente, maar gelijktijdig ook om een transformatie van de wijze waarop de maatschappelijke opgave van antwoorden wordt voorzien.

Deel I van het rapport gaat in op de 'staande' organisatie: de mate waarin de organisatie op dit moment in staat is de huidige opgave adequaat te beantwoorden. Achtereenvolgens komen de onderzoeksvragen 1 t/m 7 in respectievelijk de hoofdstukken 2 t/m 8 aan bod, langs de lijnen van de volgende thema's:

<i>Hoofdstuk</i>	<i>Thema</i>	<i>vanaf pagina</i>
2.	(beleids) Doelen	22
3.	Zicht op Doelgroepen	22
4.	Maken van Keuzes door de Raad	33
5.	Inzicht in Financiële Gevolgen	39
6.	Governance, Aansturing en Verantwoording	52
7.	Integrale Regierol	61
8.	Integraal en Minder Verschot Werken	65

Deel II van het rapport gaat in op de 'verander'-organisatie: de mate waarin georganiseerd is dat de gewenste transformatie gaat plaatsvinden en de mate waarin de organisatie daarvoor is toegerust. We beantwoorden de onderzoeksvraag langs de volgende deelvragen:

1. *In hoeverre zijn de veranderdoelen voldoende helder bepaald en SMART uitgewerkt?*
2. *In hoeverre zijn een veranderstrategie en –plan bepaald?*
3. *In hoeverre is een veranderorganisatie ingericht?*
4. *In hoeverre is de planning en control op de verandering ingericht?*

Elk hoofdstuk kent een driedeling:

1. In paragraaf 'X.1 Inleiding en Focuspunten' staan de onderzoeksvraag en de focuspunten waarop het betreffende hoofdstuk zich richt, evenals eventuele algemene inhoudelijke introductie om het hoofdstuk beter te kunnen begrijpen.
2. In paragraaf 'X.2 Bevindingen' staat de feitelijke informatie m.b.t. de onderzoeksvraag en de focuspunten, die betrekking heeft op de gemeente Haarlemmermeer in het specifiek.
3. In paragraaf 'X.3 Samenvattend beeld' staan de voornaamste punten samengevat. Deze paragraaf kan worden gezien als de conclusie van het betreffende hoofdstuk.
4. In paragraaf 'X.4 Aanbevelingen', staan de aanbevelingen die de Rekenkamercommissie doet, naar aanleiding van de conclusies.

In de volgende paragrafen van dit inleidende hoofdstuk wordt de organisatie van het sociaal domein in Haarlemmermeer uiteen gezet.

## 1.8. HAARLEMMERMEERS MODEL<sup>12</sup>

De gemeentelijke organisatie van het sociaal domein van de gemeente Haarlemmermeer ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

### 1.8.1. BESTURING

De besturing van het sociaal domein vindt plaats door raad en college:

- **Raad:** kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. De Haarlemmermeerse raad kent geen aparte commissie Sociaal domein. Wel is er in de aanloop naar de decentralisaties een werkgroep Sociaal domein geweest. Na januari 2015 is deze opgeheven
- **College:** dagelijkse sturing, verantwoordelijk voor uitvoering van door de raad vastgesteld beleid. De verantwoordelijkheid voor het sociaal domein is in het college breed verdeeld over de portefeuillehouders:
  - Tom Horn: Zorg, Welzijn en Wonen
  - John Nederstigt: Jeugdzorg, onderwijsbeleid en gerelateerd arbeidsmarktbeleid
  - Ap Reinders: Sociale zaken en arbeidsmarktbeleid
  - Marjolein Steffens – Van de Water: Jeugd, doelgroepenbeleid en emancipatie<sup>13</sup>
  - Derk Reneman: Coördinerend (project)wethouder decentralisaties sociaal domein

### 1.8.2. AMBTELIJKE ORGANISATIE

De ambtelijke organisatie is belast met de uitvoering van het beleid (deels zelf en grotendeels door opdrachtnemende partijen en ketenpartners), monitoring en beleidsontwikkeling. Voor het sociaal domein gebeurt dit met name in de clusters **MOZ** (Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg), **SSC** (Samenleving, Sport en Cultuur) en **SDV** (Sociale Dienstverlening), onder verantwoordelijkheid van de **directeur Sociaal Domein**. MOZ en SSC zijn in 2015 opgebouwd, SDV bestond reeds langer.<sup>14</sup> Afstemming tussen de clusters SSC, SDV en MOZ vindt plaats in het **Strategisch MT Sociaal domein**. Daarnaast hebben ook enkele ondersteunende functies, zoals juridische zaken, en het Klantcontactcentrum (cluster KCC) te maken met de nieuwe taken in het sociaal domein.

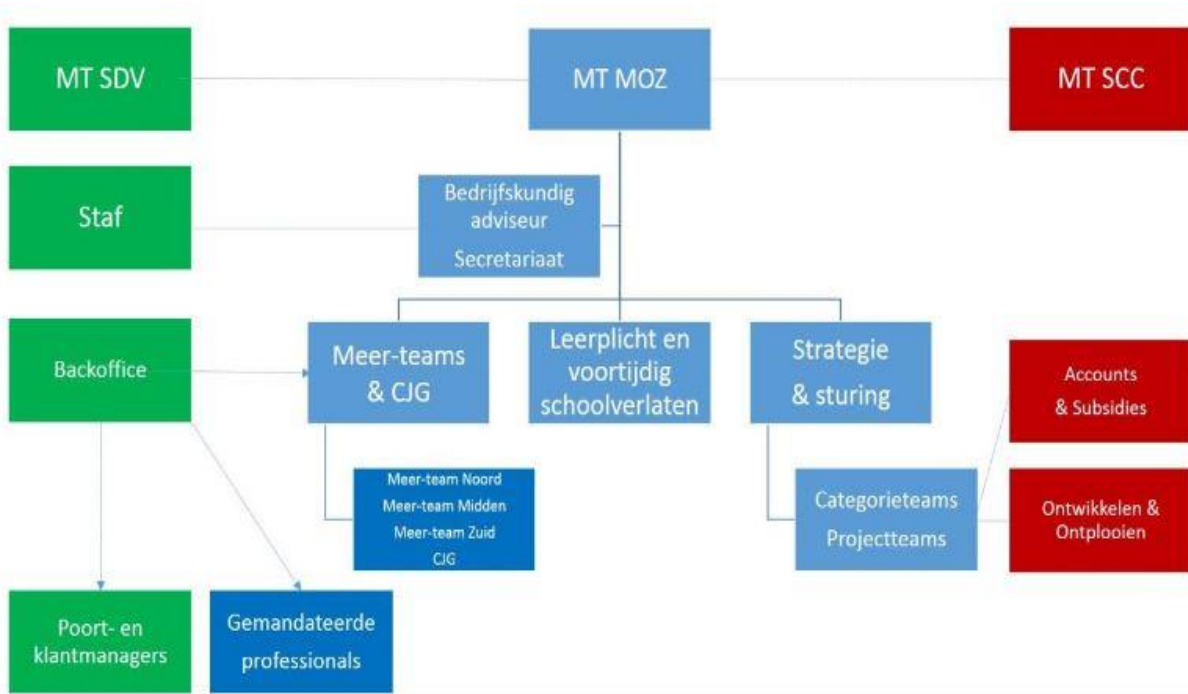
<sup>12</sup> Zie 4. Fijnstructuur 'organiseren van de bedoeling': beleid, sturing en uitvoering in het sociaal domein, 10 juni 2015.

<sup>13</sup> Jeugd en doelgroepenbeleid/emancipatie behoren niet tot de "3D's" maar wel tot het sociaal domein.

<sup>14</sup> Notitie Fijnstructuur Beleid, sturing en uitvoering in het sociaal domein, 10 juni 2015.

### 1.8.3. CLUSTER MOZ

Het cluster MOZ is als volgt samengesteld (inclusief verbindingen naar SDV en SSC):



NB: Dit organogram is overgenomen uit de Fijnstructuur “Organiseren vanuit de bedoeling’: Beleid, sturing en uitvoering in het sociaal domein”, 10 juni 2015. De volgende opmerkingen passen hierbij:

- De poort- en klantmanagers zijn functionarissen die in de volgende teams zitten: Team Zorg en Ondersteuning en Team Participatie en Werk.
- Team FIKC ontbreekt (Functioneel beheer, Informatievoorziening, Kwaliteit en Control) . Deze is ondergebracht in de ‘doen alsof’ situatie bij MOZ en bedient zowel SDV als MOZ.

De **Meer-teams** zijn multidisciplinair samengestelde teams waarin complexe en meervoudige casussen worden besproken, die door de 1<sup>e</sup> lijns professional worden ingebracht indien hij of zij die niet zelfstandig af kan of behoefte heeft aan multidisciplinair advies. Er zijn drie Meer-teams, gebiedsgericht ingedeeld voor Noord, Midden en Zuid. Daarmee wordt niet alleen de workload verdeeld maar kunnen de Meer-teams ook gericht contact onderhouden met de 1<sup>e</sup> lijn en het voorveld in hun gebied. Naast een teamleider vanuit de gemeente en een teamlid vanuit SDV zijn de overige teamleden professionals (jeugd en zorg) van uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein. Zij zijn gedetacheerd bij de gemeente en vallen daarmee hiërarchisch binnen de ambtelijke lijn.

Het **CJG** (bestaande uit: 1 procesmanager, 7 medewerkers die allen gedetacheerd zijn vanuit uitvoeringsorganisaties voor opgroeien en opvoeden en 1 ondersteuner in gemeentelijke dienst. Het CJG is verder een netwerkorganisatie) en het team **Leerplicht en voortijdig schoolverlaten** (leerplichtambtenaren en ondersteuning) zijn al langer bestaande uitvoerende teams die nu onder het nieuwe cluster MOZ vallen. Het team **Strategie en sturing** is verantwoordelijk voor de beleidsmatige en sturingstaken inzake zorg en ondersteuning, inclusief re-integratie. Met andere woorden: voor de monitoring en (door)ontwikkeling van beleid en strategie.

Er zijn momenteel vier categorieteams in het kader van het Sociaal domein. Dit zijn de categorieteams Jeugd, Wmo, Participatie en Toeleiding. Voorheen was er een vijfde categorieteam Veiligheid, maar deze is samengevoegd met categorieteam Jeugd. Elk categorieteam heeft minimaal 1 categoriemanager en is – afhankelijk van het gebied – aangevuld met beleidsadviseur(s), financieel adviseur, adviseur bedrijfsvoering, inkoper en medewerker(s) uit team Zorg en Ondersteuning en/of Meer-teams. In 2015 hebben de categorieteams zich vooral gericht op het slagen van de overgang van systemen (van het oude stelsel naar de gemeente) zodat geen mensen tussen wal en schip zouden raken. Per 2016 werken de categorieteams vooral aan de doorontwikkeling van het beleid. Zij houden daarvoor nauw contact met de (belangrijkste) aanbieders en met de gebruikers. In totaal heeft de gemeente Haarlemmermeer voor de uitvoering van taken in het sociaal domein met meer dan 250 aanbieders contracten gesloten. Door middel van de managementinformatie en periodieke voortgangsgesprekken met aanbieders (eens per 2 maanden voor de grotere aanbieders) houden de categoriemanagers de vinger aan de pols ten aanzien van doelrealisatie en uitputting van budgetten, signaleren zij waar eventueel bijsturing wenselijk is en vertalen zij dit in conceptvoorstellen voor nieuw beleid of inkoop. De categoriemanagers zijn gezamenlijk verantwoordelijk om bij de inkoop voor het sociaal domein binnen het budget te blijven.

De categoriemanager opereert op het snijvlak van accountmanagement, advies, inkoop en contractmanagement binnen het sociaal domein. Hij ontwikkelt, in nauwe samenwerking met anderen (waaronder beleidsadviseurs, financieel adviseurs, uitvoeringsdeskundigen en een strategisch inkoper) de strategische meerjarenplannen voor de categorie. Hierin combineert hij de programmabegroting (vastgesteld door de gemeenteraad), marktontwikkelingen en interne/externe analyses om tot een gedegen plan te komen dat de behoeften van cliënten binnen de categorie, alsmede interne klanten binnen de gemeente, tegemoet komt.

*Uit: Notitie Fijnstructuur Beleid sturing en uitvoering in het sociaal domein, p. 13*

De **projectteams** werken aan nieuwe ontwikkelingen, zoals de mandatering van nieuwe groepen professionals (vb: de wijkverpleegkundigen in maart 2016), de ontwikkeling van de TransforMeerMonitor etc.

#### 1.8.4. CLUSTER SDV

Het cluster SDV is verantwoordelijk voor toekenning en verstrekking van inkomensvoorzieningen (uitkeringen) en de controle daarop (sociale recherche). Het cluster bestaat uit twee teams met poort- en klantmanagers (team Zorg en Ondersteuning en team Participatie & Werk) en kent daarnaast een staf en backoffice. Het team Zorg en Ondersteuning is per 1 januari 2016 ontstaan vanuit de samenvoeging van het eerdere Wmo-team en het Ondersteuningsteam dat de keukentafelgesprekken rond de transitie heeft uitgevoerd. De poort- en klantmanagers van het cluster SDV beschikken naast inhoudelijke expertise op het eigen vakgebied ook over generalistische kennis van een breder deel van het sociaal domein, die belangrijk is voor de integrale intake en aanpak bij meervoudige problematiek.

De backoffice van cluster SDV bedient naast het team Zorg en Ondersteuning en het team Participatie en Werk ook de Meer-teams, het CJG en de gemandateerde professionals. Het is daarmee een gezamenlijke backoffice voor SDV en een deel van MOZ. De backoffice verzorgt de administratieve processen aan de achterkant, zoals de verwerking van beschikkingen.

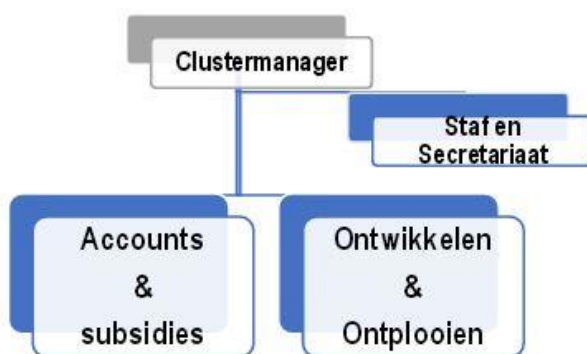
### 1.8.5. CLUSTER SSC

Het cluster SSC zorgt voor de verbindingen met, aansturing van en regie op het zogenoemde 'voorliggend veld', ook wel de 0<sup>e</sup> lijn of het voorveld genoemd. Belangrijk instrument in de aansturing en regie is het subsidiebeleid.

Het cluster SSC bestaat uit twee teams: **Accounts en subsidies** en **Ontwikkelen en ontplooiën**.

De focus van cluster SSC is kansgericht: het draait om het collectieve welbevinden van de lokale samenleving(en) van Haarlemmermeer waarbij we inwoners kansen bieden en faciliteren in hun wens om zich te ontwikkelen en te ontplooiën en daarmee een maatschappelijk zelfstandig en zinvol bestaan te kunnen leiden. ( ... ). Deze benadering steekt vooral in op het collectief en collectieve voorzieningen (waarbinnen individuen zich kunnen ontwikkelen). Vanuit de beleidsvelden bezien, zijn collectieve voorzieningen alle voorzieningen die 'algemeen toegankelijk' zijn. Het gaat zowel om (het stimuleren van initiatieven in) de informele sociale omgeving (familie, buurt, sociale media, verenigingen, sportclubs), als om het versterken en inclusief maken van de formele sociale omgeving. Denk aan (brede) scholen, kinderdagverblijven, wijkcentra, dorpshuizen, musea, bibliotheek etc. Maar ook aan collectieve (vaak ook preventieve) voorzieningen. Het gaat primair niet om individuen maar veelal over groepen mensen. (....). Eén van de centrale opgaven voor cluster SSC is dan ook om de collectieve en preventieve voorzieningen zodanig 'sterk' te maken, opdat het beroep op de kostbare, individuele voorzieningen (in sterke relatie met MOZ) kan worden beperkt.

*Uit: Notitie Fijnstructuur Beleid sturing en uitvoering in het sociaal domein, p. 4*



Het team **Accounts en subsidies** bestaat uit beleidsadviseurs die één of meerdere accounts beheren (samenvoeging van alle beleidsdomeinen in één team) en de medewerkers van het voormalige subsidiebureau. Het team is verantwoordelijk voor alle subsidies, zowel inhoudelijk (doelmatigheid) als procesmatig (rechtmatigheid).

Wel wordt waar nodig meegekeken vanuit de ondersteunende diensten Financiën en Juridische Zaken.

Het team **Ontwikkelen en ontplooiën** bestaat vooral uit generalisten met als taak te verbinden en te veranderen, ofwel invulling te geven aan de regierol van de gemeente richting het lokale voorveld.



Zij werken planmatig aan ontwikkelgerichte opgaven, werken initiatieven en ideeën uit, enerzijds (en primair) voortkomend uit het collegeprogramma - en vastgesteld in de programmabegroting – en anderzijds in ontmoeting en verbinding met initiatieven, ontwikkelingen, kansen en mogelijkheden ‘van buiten’. Specifiek gaat het hier ook om het vertalen van regionale en vooral landelijke ontwikkelingen binnen en buiten netwerken, allianties en (in)formele verbanden (halen en brengen). Ook letterlijk meer naar buiten, in directe verbinding met partners/ instellingen waarbij we ‘meeliften’ op initiatieven vanuit ‘de bedoeling’. Dat is soms initiërend en sturend, soms als partner en soms faciliterend. Dit team heeft een belangrijke rol in de ontwikkeling van de gemeentelijke kracht om (meer) maatschappelijke waarde te creëren via onze bijdragen en positie in de netwerksamenleving. De (bestuurlijke) ambities rondom participatie maken hier integraal onderdeel van uit.

*Uit: Notitie Fijnstructuur Beleid sturing en uitvoering in het sociaal domein, p. 7*

#### 1.8.6. DE ORGANISATIE VAN HET SOCIAAL DOMEIN DOOR DE OGEN VAN DE INWONER

Door de ogen van de burger van Haarlemmermeer ziet het Haarlemmermeers model er (globaal) als volgt uit. Er zijn geen sociale wijkteams gevormd. De toegang tot individuele voorzieningen in het sociaal domein (waarvoor een beschikking nodig is) loopt via de professionals in de wijk die daar altijd al waren: jeugdprofessionals, wijkverpleegkundigen (voor dat deel van de wijkverpleegkundigen die zijn gemandateerd in het kader van een pilot met het zorgkantoor), huisartsen, jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen van de GGD. Bij enkelvoudige ondersteunings- of zorgvragen kunnen veelal door deze professionals worden opgepakt en beantwoord. Voor voorzieningen op het vlak van werk en inkomen kan men zich melden bij het digitaal loket van de gemeente. Als de hulpvraag complexer is kan de professional waarmee de inwoner contact heeft die vraag inbrengen in het Meer-team, waarin vanuit meerdere disciplines naar de vraag gekeken wordt.

## DEEL I: DE 'STAANDE' ORGANISATIE

---

## 2. (BELEIDS) DOELEN

---

### 2.1. INLEIDING EN FOCUSPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Heeft de gemeente Haarlemmermeer de nagestreefde doelen voldoende helder bepaald en SMART uitgewerkt?*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we ons gericht op de volgende focuspunten:

1. Welke doelen zijn voor de decentralisaties binnen de gemeente Haarlemmermeer geformuleerd?
2. Welke typen doelen worden onderscheiden?
3. Zijn de doelen SMART geformuleerd? (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden)

De doelen die de gemeente Haarlemmermeer heeft geformuleerd in het kader van de transitie van de drie decentralisaties kunnen in verschillende typen worden ingedeeld. In dit onderzoek worden de volgende typen doelen gehanteerd:

- *Inputdoelstellingen*: doelstellingen die zijn gericht op de inspanning, de input in een proces, bijv. een minimaal of maximaal aantal uren;
- *Procesdoelstellingen*: doelstellingen die zijn gericht op het proces, een werkwijze, bijv. ontschot of integraal werken;
- *Prestatiedoelstellingen*: doelstellingen die zijn gericht op de output van een proces, bijvoorbeeld het aantal cliënten dat een bepaalde zorg heeft ontvangen;
- *Effectdoelstellingen*: doelstellingen die zijn gericht op een effect dat een proces heeft, bijvoorbeeld een betere kwaliteit van leven van inwoners.

Doelen worden doorgaans SMART geformuleerd. SMART is een afkorting die staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden. SMART is een model om een goed geformuleerde doelstelling op te stellen, zodat de kans groter is dat er in werkelijkheid ook wat van terecht komt.

### 2.2. BEVINDINGEN

#### 2.2.1. WELKE DOELEN ZIJN VOOR DE DECENTRALISATIES BINNEN DE GEMEENTE HAARLEMMERMEER GEFORMULEERD?

In de documentatie rondom de decentralisatie worden impliciet en expliciet uiteenlopende doelen beschreven. Voor dit onderzoek wordt gericht op de hoofdoelen. In het Koersdocument<sup>15</sup> zijn uitgangspunten (toetsstenen) geformuleerd. Intern zijn deze verder geconcretiseerd in de beDOELingENboom. Deze beDOELingENboom is een praktisch handvat in de uitvoering voor het cluster Sociale Dienstverlening. Sociaal domein breed is

---

<sup>15</sup> Raadsvoorstel 2013.0079591, 26 november 2013, zie ook Synopsis

het geen gebruikt instrument. Hieronder zijn de 4 hoofddoelen en 13 doelen uit de beDOELingENboom weergegeven. Deze doelen komen in uiteenlopende documenten terug (waaronder de uitwerking van de koers en verordeningen).

Hoofddoelen:

- a. Integrale zorg en ondersteuning waar en wanneer dat kan en nodig is.
- b. Focus op deelname, welbevinden en preventie.
- c. Ruim baan voor de professional.
- d. Toekomstbestendig & betaalbaar stelsel.

<b>Onderliggende doelen (uit de beDOELingENboom)</b>	
<b>NB: worden alleen binnen cluster Sociale Dienstverlening gebruikt als praktisch handvat in de uitvoering)</b>	
1.	Stimuleer maatwerk in plaats van generieke productafspraken
2.	Proces van klant tot klant inrichten
3.	Van zwaar naar lichte zorg en ondersteuning
4.	Stimuleren vrijwilligers en bewonersinitiatief
5.	Ervaring van de inwoner voorop
6.	Sterke, preventieve en toegankelijke sociale basisinfrastructuur
7.	Zelfstandigheid en mantelzorg stimuleren
8.	Werk boven uitkering
9.	Samenwerking in de keten (uitvoering)
10.	Standaardisatie en efficiency in de backoffice
11.	Investeren in onderwijs en gezond leven
12.	Basis op orde in de uitvoering en bedrijfsvoering
13.	Samenwerking in de keten (inkoop en bekostiging)

### 2.2.2. WELKE TYPEN DOELEN WORDEN ONDERSCHIEDEN?

In het Koersdocument<sup>16</sup> en het document 'Uitwerking van de koers 2015- 2018'<sup>17</sup> is een veelheid aan toetsstenen, ambities, speerpunten en uitgangspunten benoemd. De beschreven doelen hebben een meer organisatorisch en procesinhoudelijk karakter.

Dit past bij de keuze voor de inrichting volgens het Haarlemmermeers model, waarbij principiële keuzes zijn gemaakt om de sociale infrastructuur<sup>18</sup> op een ingrijpende en andere wijze in te richten.

### 2.2.3. ZIJN DE DOELEN SMART GEFORMULEERD?

In het Koersdocument<sup>19</sup> en het document 'Uitwerking van de koers 2015- 2018'<sup>20</sup> zijn de doelstellingen wel concreet beschreven maar vervolgens niet (S)M(AR)T geformuleerd.

<sup>16</sup> Raadsvoorstel 2013.0079591, 26 november 2013, zie ook Synopsis.

<sup>17</sup> Raadsvoorstel 2014.0049742, 4 november 2014, zie ook Synopsis.

<sup>18</sup> De sociale infrastructuur is het geheel van organisaties, diensten en voorzieningen dat tot doel heeft de samenhang tussen de mensen te versterken, de leefbaarheid te vergroten en de participatie in steden, dorpen en wijken te bevorderen.

<sup>19</sup> Raadsvoorstel 2013.0079591, 26 november 2013, zie ook Synopsis.

<sup>20</sup> Raadsvoorstel 2014.0049742, 4 november 2014, zie ook Synopsis.

In dit kader zijn het procesdoelstellingen, die wel Specifiek, Acceptabel en Realistisch beschreven zijn, maar niet of minder goed Meetbaar en in de Tijd geformuleerd.

In de BeDOELingENboom – die overigens geen formele status heeft en alleen binnen het cluster Sociale Dienstverlening wordt gebruikt als praktisch handvat in de uitvoering – staan de 13 procesdoelstellingen uitgebreid beschreven. Het geeft op heldere wijze de samenhang en positionering van verschillende doelen over de drie decentralisaties weer. Ook deze doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd.

In zowel de overige documenten als uit de interviews zijn nog aanvullende doelstellingen naar voren gekomen, waaronder een integrale Verordening Sociaal Domein<sup>21</sup> en in het raadsvoorstel Minimabeleid.<sup>22</sup> In dit laatste document zijn de doelstellingen wel meer SMART geformuleerd. Zo wordt bijvoorbeeld het doel “garanderen van een bestaansminimum van inwoners die dit tijdelijk zelfstandig niet kunnen” verder uitgewerkt aan de hand van een aantal beslissingen, zoals het ‘instellen van een drempelbedrag van €128,- (specifiek, meetbaar) voor een periode van 12 maanden’<sup>23</sup>. Een ander voorbeeld van SMART geformuleerde doelen is rondom het proces van herindiceringen. Hierbij waren de doelen dat met alle bij de gemeente bekende mensen met een indicering middels keukentafel gesprekken tijdig geherindiceerd dienen te worden. De doelen die genoemd zijn in de interviews geven veelal richting aan de transformatie. Zo wordt als doel vaak genoemd de richting van ‘Zwaar naar Licht’. Ook deze doelen zijn echter niet altijd even sm(AR)t omschreven.

### 2.3. SAMENVATTEND BEELD / CONCLUSIES

Onderzoeksvraag:

*Heeft de gemeente Haarlemmermeer de nagestreefde doelen voldoende helder bepaald en SMART uitgewerkt?*

- De gemeente Haarlemmermeer heeft in een vroegtijdig stadium (2012) van het decentralisatie proces de expliciete keuze gemaakt voor een integrale aanpak en ondersteuning nabij de inwoners van de gemeente.<sup>24</sup>
- Er is en wordt nog steeds, ingezet op verschuiving van zwaar naar licht. Hierbij ligt de nadruk op eigen kracht en verantwoordelijkheid. Dit zijn vooral doelen met betrekking tot proceskwaliteit en minder op operationele doelen, gericht op inhoudelijke resultaten.
- Over het algemeen zijn de doelen in het kader van de decentralisaties doorgaans, en met uitzondering van een enkele doelstelling, niet geheel SMART geformuleerd, dat wil zeggen: ze voldoen niet aan alle SMART kenmerken. Voor alle drie de decentralisaties geldt dat de doelen beschreven zijn en deels ook gericht op de resultaten die de gemeente wil bereiken.

<sup>21</sup> Raadsvoorstel Verordening Sociaal Domein (2014.0049742, 4 november 2014) – vastgesteld.

<sup>22</sup> Raadsvoorstel Wijziging minimabeleid als gevolg van de inwerkingtreding Participatiewet (2014.0049305, 4 november 2014) – vastgesteld.

<sup>23</sup> Raadsvoorstel Wijziging minimabeleid als gevolg van de inwerkingtreding Participatiewet (2014.0049305, 4 november 2014) – vastgesteld, p 4-5.

<sup>24</sup> Raadsvoorstel Richting, proces en aanpak programma Sociaal Domein (2012.0013203, 26-4-2012)

- Voor het *participatiedeel* blijkt dat resultaat en doel door elkaar lopen. Deze doelen zijn dan ook niet SMART gedefinieerd.<sup>25</sup> Wel is het aantal mensen dat aan het werk moet komen genoemd.<sup>26</sup> Doelen ten aanzien van het participatiedeel zijn op onderdelen meer SMART geformuleerd dan andere doelen.
- Voor het *Jeugdhulpdeel*<sup>27</sup> en *Wmo-deel* blijkt dat er wel goede omschrijvingen van de te bereiken resultaten, maar deze zijn doorgaans meer kwalitatief van aard en niet kwantitatief meetbaar of aan tijd gekoppeld. Met de TransforMeerMonitor wordt wel inzichtelijk gemaakt wat de outcome van maatschappelijk resultaat moet worden.<sup>28</sup>
- Tot slot hebben veel geïnterviewden het met name over de organisatiedoelen in plaats van de beDOELingEN, zoals opgenomen in de beDOELingENboom. Dit strookt met het feit dat de beDOELingENboom geen formele status heeft en alleen binnen het cluster Sociale Dienstverlening wordt gebruikt als praktisch handvat in de uitvoering.

---

<sup>25</sup> Raadsvoorstel wijziging minimabeleid als gevolg van de inwerkingtreding Participatiewet (in college 4 november 2014)

<sup>26</sup> Samenwerkingsovereenkomst Realisatie banenafpraak mensen met een arbeidsbeperking (inzake oprichting regionaal werkbedrijf)

<sup>27</sup> Uitgangspunten Jeugdhulp, p. 5

<sup>28</sup> TransforMeerMonitor, 4-2-2016

### 3. ZICHT OP DOELGROEPEN

#### 3.1. INLEIDING EN FOCUSPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Heeft de gemeente voldoende zicht op de betroffen doelgroepen, kan zij iedereen bereiken of vallen er mensen tussen wal en schip?*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we ons gericht op de volgende focuspunten:

1. Het zicht op de omvang en samenstelling van de doelgroep per regeling.
2. Het zicht op de aard en omvang van het zorggebruik en de ondersteuningsbehoefte.
3. De ondernomen actie om iedereen te kunnen bereiken en vice-versa.
4. De signalering voor mensen/doelgroepen die tussen wal en schip (kunnen) vallen.

Een doelgroep is een deel van de inwoners waarop beleid op een regeling zich specifiek richt. Vaak betreft het een groep inwoners die een aantal relevante kenmerken gemeenschappelijk hebben.

Er is gekozen om de doelgroepen vanuit de regelingen van vóór 2015 niet leidend te laten zijn, maar om ondersteuning vanuit de individuele situatie vorm te geven. Cijfers over de 'oude' doelgroepen zijn sindsdien niet meer bijgehouden.<sup>29</sup> In de praktijk worden wel doelgroepen onderscheiden en in de uitvoering worden kenmerken geregistreerd t.b.v. aanpak en inzicht.

Doelgroepen zijn in dit onderzoek ingedeeld naar doelgroepen waarop regelingen zich richten en doelgroepen waarop beleid gericht is.

Overzicht van doelgroepen naar aanleiding van *regelingen*:

Jeugdwet	Wmo	Participatiewet
Jeugd en opvoedhulp	Dagbesteding	WWB
Jeugdbescherming/reclassering	Doelgroepen vervoer	IOAW / IOAZ
Jeugdzorg Plus	Beschermde wonen	Wajong
Jeugd GGZ <sup>30</sup>	Opvang huiselijk geweld	Wsw
Jeugd LVB <sup>31</sup>	PGB's	NUG-ers

Overzicht van doelgroepen naar aanleiding van *beleid* (voorbeelden):

- Ouderenbeleid (55+)
- Zorgmijders
- Mantelzorgers
- Vrijwilligers
- Gehandicapten

<sup>29</sup> Koersdocument, p.12

<sup>30</sup> GGZ: geestelijke gezondheidszorg

<sup>31</sup> LVB: licht verstandelijke beperking

- Vluchtelingen, statushouders
- Alleenstaande moeders
- Schoolverlaters, dropouts

### 3.2. BEVINDINGEN

De benoemde doelen in de beleidsdocumenten zijn in eerste instantie niet gericht op doelgroepen. Dit is één van de punten van het Haarlemmermeers model; om inwoners niet in te delen in doelgroepen, maar te werken met een gebiedsgerichte aanpak dat gericht is op een populatie in het betreffende gebied. Het model is hierdoor beter ingericht om integraal te kunnen werken en er wordt gestreefd naar het voorkomen van overdracht van dossiers en ondersteuning door verschillende loketten.

De invulling verschilt per decentralisatie; bij Jeugdhulp en Wmo is gekozen om niet met doelgroepen te werken, bij Participatie (nog) wel. Daarbij blijft als algemene doelstelling staan dat de gemeente Haarlemmermeer binnen de landelijk overgenomen budgetten wil werken.

De doelgroepen waarop het *participatiebeleid* zich richt zijn gedefinieerd door normstelling en het benoemen van bijzondere doelgroepen. Daarnaast bestaat er een doelgroep arbeidsbeperkten.<sup>32</sup> Deels wordt aangesloten bij het regionale samenwerkingsverband, dat wel is ingedeeld naar doelgroepen. In de ‘Samenwerkingsovereenkomst Realisatie Banenafspraken mensen met een arbeidsbeperking’<sup>33</sup> is de volgende doelstelling opgenomen: “Wij willen binnen de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam tot en met 2016, tenminste 1.765 extra banen creëren voor arbeidsbeperkten”. In dit kader ondersteunt de Uitvoeringsorganisatie – de AM Werkorganisatie – drie doelgroepen: 1) personen die nu tot de doelgroep Sociale werkvoorziening behoren 2) personen die tot de doelgroep nieuw-beschut behoren en 3) bijstandsgerechtigden met een loonwaarde tot 70% van de Wet Minimumloon (WML).<sup>34</sup> Een andere doelstelling die genoemd wordt is: “Wij willen mensen ondersteunen voor wie het extra ingewikkeld is om een plek in de samenleving te krijgen die bij hen hoort”.<sup>35</sup> De doelgroepen worden in beleidsregels nader geduid.<sup>36</sup>

Het *jeugdhulpbeleid* richt zich dus niet op doelgroepen, maar uit documentatie blijkt wel naar dat er een indeling van typen zorggebruik is gemaakt. Deze zijn helder uitgewerkt in het document Regionaal Transitiearrangementen Jeugd.<sup>37</sup> Typen zorggebruik die beschreven zijn, zijn Jeugd- en opvoedhulp, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen semi-residentieel, pleegzorg en ambulante, Jeugdbescherming en –reclassering, Jeugdzorg plus, Jeugd GGZ en Jeugd LVB.

<sup>32</sup> Samenwerkingsovereenkomst Realisatie banenafspraken mensen met een arbeidsbeperking (inzake oprichting regionaal werkbedrijf)

<sup>33</sup> Nota van B&W Samenwerkingsovereenkomst Realisatie banenafspraken mensen met een arbeidsbeperking (inzake oprichting regionaal werkbedrijf), (2014.0057619, 16 december 2014)

<sup>34</sup> Raadsvoorstel Uitvoeringsplan AM Werkorganisatie en wijziging gemeenschappelijke regeling AM-groep (2015.0052268, 10-11-15)

<sup>35</sup> Raadsvoorstel Uitvoeringsplan AM Werkorganisatie en wijziging gemeenschappelijke regeling AM-groep (2015.0052268, 10-11-15)

<sup>36</sup> Beleidsregels re-integratie gemeente Haarlemmermeer 2016

<sup>37</sup> Raadsvoorstel Regionaal Transitiearrangementen Jeugd (2013.0073720, 29-10-2013)



Daarnaast wordt regionale prioriteit gegeven aan de doelgroep van 0-7 jaar, omdat een vroege behandeling een lange behandelcarrière kan helpen voorkomen.<sup>38</sup>

Ook het *Wmo-beleid* richt zich niet op doelgroepen, maar op voorzieningen. Dit zijn hulp bij het huishouden, hulpmiddelen, individuele begeleiding, doelgroepenvervoer, dagbesteding, kort verblijf, beschermd wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg.<sup>39</sup>

Verder wordt onderscheid gemaakt tussen *algemene* voorzieningen, toegankelijk voor alle inwoners en *maatwerkvoorzieningen*. (Doel)groepen zijn in dit kader meer kwalitatief beschreven (geen duidelijk criteria gevonden).

Voor een aantal inwoners geldt dat ze gebruik maken van meerdere voorzieningen tegelijkertijd. Mede omwille van de afhankelijkheid van en late besluitvorming van het CAK heeft de gemeente bij de berekening voor de hoogte van de eigen bijdrage, geen rekening gehouden met de stapeling per persoon.<sup>40</sup> De gemeente kan uit Mens Centraal en GWS (de regio-/registratiesystemen) wel informatie halen over voorzieningen per persoon.

Tot slot blijkt in de praktijk, dat op het gebied van Inkoop wel met (vijf) doelgroepen wordt gewerkt. In hoofdstuk 6 'Governance, Aansturing en Verantwoording' wordt hierop verder ingegaan.

### 3.2.1. HET ZICHT OP DE OMVANG EN SAMENSTELLING VAN DE DOELGROEP PER REGELING

Uit het Koersdocument blijkt dat de gemeente te aanzien van de Jeugdhulp in 2015 beschikt over aantallen cliënten per regeling (zie tabel 2).<sup>41</sup> Deze gegevens zijn echter enigszins gedateerd (uit 2011) omwille van het feit dat het Rijk geen recentere cijfers aan de gemeente heeft geleverd.. Cijfers via deze categorisering van na 2011 zijn niet meer beschikbaar, omdat de gemeente van de 'oude' doelgroepen is afgestapt en ervoor heeft gekozen om de ondersteuning vanuit individuele situatie vorm te geven. Wel wordt in Mens Centraal inzicht geboden in de typen zorg en ondersteuning waar de inwoners gebruik van maken en beschikt de gemeente nu over cijfers van 2015, waarin het onderscheid gemaakt kan worden naar allerlei vormen van jeugdhulp.

<sup>38</sup> Jeugdhulp – 2014 Eindrapportage Bovenregionaal inkoopproces, p. 10

<sup>39</sup> Raadsvoorstel Meer voor elkaar, Uitwerking van de koers, 2014.0049742, p. 23-26

<sup>40</sup> Raadsvoorstel 'Uitzonderingen eigen bijdrage Wmo 2015, 2015.0053399, p.4

<sup>41</sup> Koersdocument, pagina 8

**Tabel 2:**  
Aantal inwoners in Haarlemmermeer dat in 2011 een beroep deed op hulp die straks onder de nieuwe Jeugdwet valt.<sup>5</sup>

Onderdeel	Totaal cliënten / indicaties	Ambulant	Residentieel	PGB***
Jeugd en opvoedhulp (J&O)	450	315	135*	-
Jeugdbescherming/-reclassering **	340	-	-	-
Jeugdzorg Plus	7	-	7	-
Jeugd-GGZ (geestelijke gezondheidszorg)	3177	3128	49	
Jeugd-LVB (Licht verstandelijk beperkten)	1.000	257	11	732

**Toelichting:**

- \* Residentiële jeugd & opvoedhulp is inclusief pleegzorg en dagbehandeling.
- \*\* bij JB/JR gaat het om de inzet van een (gezinsvoogd) of jeugdreclasserder. Voor deze cliënten wordt veelal daarnaast ambulante en residentiële jeugd en opvoedhulp ingezet. (zie cijfers J&O).
- \*\*\* PGB wordt als aparte categorie benoemd, omdat dit een groot deel van de cliënten (en van het budget) bestrijkt.

De tabel is indicatief voor wat betreft aantallen cliënten. Uit deze tabel is niet het totale aantal unieke cliënten te herleiden. Uit onderzoek blijkt dat er een overlap is tussen J GGZ, J LVB en J&O.

Daarnaast heeft de gemeente ten aanzien van het participatiedeel zicht op het aantal inwoners dat een beroep doet op de diverse overige regelingen (tabel 3).<sup>42</sup>

**Tabel 3:**  
aantal inwoners dat een beroep doet op de diverse regelingen (peildatum juli 2013).<sup>8</sup>

Onderdeel	Aantal cliënten
WWB	1472
IOAW <sup>6</sup> / IOAZ <sup>7</sup>	62
Wajong - gedeeltelijk arbeidsongeschikt	1063
Wsw (incl. wachtlijst)	357
Niet werkende werkzoekenden	3.928
Totaal participatiewet	6882

- <sup>6</sup> Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
- <sup>7</sup> Inkomensvoorziening ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.
- <sup>8</sup> Bron: GWS4all systeem van gemeente Haarlemmermeer.

Ten aanzien van de Wmo hebben met alle cliënten herindiceringsgesprekken, in de vorm van keukentafelgesprekken, plaatsgevonden.

### 3.2.2. HET ZICHT OP DE AARD EN OMVANG VAN HET ZORGGEBRUIK EN DE ONDERSTEUNINGSBEHOEFTE

De doelgroep Werk & Inkomen (W&I) in het *participatiedeel* wordt gedefinieerd als doelgroep met een zorgvraag. De gemeente Haarlemmermeer kent relatief veel werkgelegenheid, waardoor instroom in de participatiewet beperkt is en er met instromers veelal iets anders aan de hand dan W&I is. Doorverwijzing van W&I naar zorgondersteuning is echter nog geen gemeengoed en kan nog worden verbeterd, ondanks dat Werk en Inkomen in de Meer-teams is vertegenwoordigd.

<sup>42</sup> Koersdocument, pagina 10

Uit de nota van B&W van 29 september 2015 blijkt dat men nog bezig is: er is een eerste beeld om te kunnen monitoren en sturen op budgetuitputting.<sup>43</sup> Verder blijkt uit de documentatie dat de ondersteuningsbehoefte goed in beeld is.

Hoewel het Haarlemmermeers model, zoals eerder benoemd, niet meer een doelgroepenstructuur (voor Jeugdhulp en Wmo) kent, is er wel een indeling naar categorieën gemaakt. De categorieën heeft de gemeente goed in beeld. Het categoriemanagement maakt daarbij gebruik van MensCentraal<sup>44</sup> en de Rolling Forecast<sup>45</sup>. Met name door het werken met MensCentraal is er goed inzicht in de aard en omvang van het zorggebruik. De Rolling Forecast kan nog een extrapolatie of prognose maken voor wat betreft de ondersteuningsbehoefte naar de toekomst.

### 3.2.3. DE ONDERNOMEN ACTIE OM IEDEREEN TE KUNNEN BEREIKEN EN VICE-VERSA

In het algemeen zijn de inwoners van de gemeente Haarlemmermeer op de hoogte gebracht door de publicatie van het Koersdocument. Het Koersdocument is mede tot stand gekomen door consultatierondes.<sup>46</sup> Er zijn drie avonden voor inwoners georganiseerd en vier bijeenkomsten voor professionals en instellingen.<sup>47</sup> Daarnaast zijn er twee bijeenkomsten voor specifieke doelgroepen geweest.<sup>48</sup> Tenslotte konden inwoners hun reacties mailen naar de website 'www.meervoorelkaar.nl'. Meer formele bijeenkomsten zijn gehouden met de inspraakorganen<sup>49</sup>, er is en debat met de gemeenteraad geweest<sup>50</sup> en er zijn ronde tafel bijeenkomsten voor de raad georganiseerd<sup>51</sup>.

Ten aanzien van het *participatiedeel* lag het accent op de groep Wajongers die vanuit het UWV over zijn gekomen<sup>52</sup> en inwoners die onder de WSW vallen (via de AM Werkorganisatie). Voor deze decentralisatie geldt dat de meeste cliënten al bekend waren bij de gemeente (WWB) en dat er een beperkt aantal nieuwe cliëntengroepen zijn ingestroomd.

Met betrekking tot het *Wmo-deel* zijn met alle geïndiceerden tijdig keukentafelgesprekken gevoerd. Per 1 oktober 2015 zijn alle PGB's voor huishoudelijke hulp afgewikkeld (waarvan de indicatie afliep in 2015). Voor de overige 200 indicaties geldt een verlenging tot 1 mei 2016, conform afspraak VWS/VNG.<sup>53</sup>

Het *Jeugdhulpdeel* was – op de ambulante jeugdhulp na die al in de Wmo zat – voor de gemeente een compleet nieuwe groep. Hiervoor zijn alle lopende contracten over genomen in het kader van het 'garanderen' van de zorgcontinuïteit. Hierdoor zijn alle, op dat moment betrokken cliënten, tijdig bereikt.

<sup>43</sup> Nota van B&W, 29-9-15 (2015.0044030, pag. 12)

<sup>44</sup> MensCentraal is een systeem voor informatievoorziening, specifiek ingericht voor het sociaal domein.

<sup>45</sup> Rolling Forecast, zoals door de gemeente Haarlemmermeer wordt gehanteerd, is een systeem voor het voorspellen van het verwachte volume aanbod. Hierbij wordt een inschatting gemaakt van het beeld aan het eind van het jaar, dat gedurende het jaar diverse keren wordt bijgesteld.

<sup>46</sup> Koersdocument, pagina 3 e.v.

<sup>47</sup> Consultatierondes hebben plaatsgevonden in de periode van 8 oktober tot 10 november 2013.

<sup>48</sup> Bijeenkomst voor pleegouders (6-11-13) en voor jongeren (10-9-13).

<sup>49</sup> Wmo-raad, WWB-clieëntenraad, dorps- en wijkraden.

<sup>50</sup> November 2013.

<sup>51</sup> Februari 2014.

<sup>52</sup> Interview portefeuillehouders 19 april 2016

<sup>53</sup> Nota van B&W, 29-9-15, (2015.0044030, pag 10).

### 3.2.4. DE SIGNALERING VOOR MENSEN/DOELGROEPEN DIE TUSSEN WAL EN SCHIP (KUNNEN) VALLEN

In de interviews is expliciet gevraagd naar de vraag of er mensen tussen wal en schip zijn gevallen. Hieruit blijkt dat er meerdere manieren zijn waarop mensen tussen wal en schip kunnen vallen:

1. In de transitie van het Rijk naar de gemeente, per 1-1-2015, doordat
  - a. De aanspraken vanuit de oude regelingen in de nieuwe regelingen zijn komen te vervallen;
  - b. bestanden met persoonsgegevens die naar de gemeente toe zijn gekomen, niet compleet waren;
2. Mensen die vanaf 1-1-2015 tussen twee regelingen in vallen, zoals tussen de Wmo en de Wlz;
3. Zorgmijders: mensen die eigenlijk wel zorg nodig hebben, maar zich bewust niet bij de gemeente, andere verwijzers en/of zorgaanbieders melden.

Hierna gaan we nader in op deze groepen.

1. Uit een document van B&W blijkt dat er ten aanzien van de drie decentralisaties op 29 september 2015 geen situaties bekend zijn waarin mensen tussen wal en schip zijn beland.<sup>54</sup> Acties die ondernomen zijn betreffen de keukentafelgesprekken die gevoerd zijn met alle cliënten, de opzet en inrichting van een helpdesk en de oprichting van het interventieteam. De laatste behandelt vanaf januari 2015 mogelijke signalen, (informele) klachten en vraagstukken in het sociaal domein. Daarnaast is er intensief contact met professionals en instellingen om signalen op te vangen van inwoners die tussen wal en schip dreigen te raken. Bij een aantal mensen is nazorg nodig. Hiervoor wordt de term 'waakvlam'-contact gebruikt. Hiermee wordt het volgende bedoeld: op basis van een 'niet-pluis-gevoel' (van een zorgprofessional), kan deze besluiten om na afronding van een traject gedurende een periode minder frequent, maar toch nog contact te houden met een ex-cliënt. Het doel hiervan is het vroegtijdig kunnen signaleren wanneer er sprake is van terugval, waardoor er waarschijnlijk minder zware zorg nodig is bij een daadwerkelijke terugval.

Uit een van de interviews komt meer specifiek naar voren dat er geen mensen tussen wal en schip zijn gevallen ten aanzien van de transitie / herindiceringen (Wmo en Jeugdhulp). Hiervoor zijn geen bewijzen, behalve dan dat er geen incidenten zijn geweest en er slechts weinig bezwaren zijn ingediend.

2. Vanuit het participatiedeel zijn er wel *groepen* die tussen regelingen in vallen (18- → 18+, Nuggers<sup>55</sup> / inwoners tot 27 jaar, vanuit (V)SO<sup>56</sup> zonder startkwalificatie, verwarde personen), hiervoor worden hands-on en wanneer zich dergelijke gevallen in de praktijk voordoen, oplossingen gezocht.

Verder zijn voor het *participatiedeel* de voorwaarden voor individuele bijzondere bijstand gedefinieerd, net als de voorwaarden voor individuele studietoeslag.<sup>57</sup> In de 'Samenwerkingsovereenkomst Realisatie banenafspraken mensen met een

<sup>54</sup> Nota van B&W, 29-9-15, (2015.0044030, pag. 1).

<sup>55</sup> Niet Uitkerings Gerechtigden

<sup>56</sup> (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

<sup>57</sup> Raadsvoorstel wijziging minimabeleid als gevolg van de inwerkingtreding Participatiewet (in college 4 november 2014)

arbeidsbeperking' (inzake oprichting regionaal werkbedrijf) zijn geen voorwaarden gevonden.

Voor het *jeugdhulpdeel* zijn vier toetsstenen duidelijk uitgewerkt voor wat betreft voorwaarden. Deze zijn niet kwantitatief meetbaar gemaakt maar wel geoperationaliseerd naar kernbegrippen.<sup>58</sup>

Voor het *Wmo-deel* zijn voorwaarden voor algemene voorzieningen voor alle inwoners en voorwaarden voor maatwerkvoorziening geformuleerd, maar deze zijn meer kwalitatief omschreven.<sup>59</sup>

3. Over mensen die echt buiten beeld zijn (zorgmijders) kan de gemeente niets zeggen. Signalering van deze groep is het belangrijkste, maar dit blijft lastig. De gemeente probeert de signalering zo goed mogelijk vorm te geven door enerzijds de gebiedsgerichte aanpak door middel van het werken in de Meer-teams, waar bij in 2014 gewerkt is aan vindplaatsen. Anderzijds onderhoudt en bestendigt de gemeente, in het kader van de signalering met instanties zoals de GGD en meldpunt Zorg en Overlast. Hoewel de Meer-teams de gebiedsgerichte aanpak kennen, is dit (nog) niet gerealiseerd voor het Ondersteuningsteam. Of dit in de toekomst wenselijk is, moet nog nader worden verkend.

### 3.3. SAMENVATTEND BEELD / CONCLUSIES

Onderzoeksvraag:

*Heeft de gemeente voldoende zicht op de betrokken doelgroepen, kan zij iedereen bereiken of vallen er mensen tussen wal en schip?*

- Er is een bewuste keuze gemaakt om integraal te werken en ondersteuning vanuit de individuele situatie vorm te geven. In de praktijk worden wel doelgroepen onderscheiden (dit is deels onvermijdelijk).
- Cijfers van na 2011 over de omvang van de 'oude' doelgroepen, zoals we die vóór 1-1-2015 kenden, zijn hierdoor – en doordat het Rijk geen recentere gegevens heeft aangeleverd – niet meer beschikbaar. Wel worden in Mens Centraal de typen zorg en ondersteuning waar de inwoners gebruik van maken, geregistreerd, waardoor de gemeente per 2015 wel onderscheid kan maken naar cijfers van allerlei vormen van jeugdhulp.
- Bij de overgang van de Awbz naar de Wmo zijn geen mensen tussen wal en schip gevallen. Op overgangen tussen wetten dreigt dat soms wel. Daarbij zijn als kwetsbare groepen aan gemerkt de 'bijna 18-jarigen', de '27-min zonder werk en inkomen', de verwarde personen en mensen op de overgang van de Wmo naar de Wlz.
- Inwoners met problemen rond werk en inkomen worden deels geherdefinieerd als zorgdoelgroep. Tot dusver is niet gebleken dat er mensen tussen wal en schip zijn gevallen.

<sup>58</sup> Programma Sociaal Domein, Uitgangspunten voor Jeugdhulp (2012)

<sup>59</sup> Raadsvoorstel Vaststellen verordening SD 2016, 2015.0053208, bijlage verordening, p. 7

## 4. HET MAKEN VAN KEUZES DOOR DE RAAD

---

### 4.1. INLEIDING EN FOCUSPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Heeft de gemeente de voorliggende keuzes (beleid, organisatie, werkwijze, financiën) helder geschetst en worden c.q. zijn deze keuzes op onderbouwde wijze gemaakt?*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we ons gericht op de volgende focuspunten:

1. Zijn er voldoende mogelijkheden (geweest) voor de raad om keuzes te kunnen maken / kaders te kunnen stellen t.a.v. beleid / organisatie / werkwijze / financiën?
2. Zijn en worden de keuzes door de raad gemaakt aan de hand van een onderbouwing en/of een keuzepalet met voor- en nadelen en consequenties?

### 4.2. BEVINDINGEN

Het is welbekend dat de gemeenteraad op hoofdlijnen drie rollen heeft<sup>60</sup>:

- Kaderstellend  
Vooraf de doelstellingen en/of grenzen vaststellen, waarbinnen de wethouder of ambtenaren (onder verantwoording van de wethouder) mogen opereren, door regelgeving en budgetten vast te stellen.
- Controlerend  
Achteraf controleren van de uitvoering: nagaan of is uitgevoerd wat er is vastgesteld, of de doelen zijn nagestreefd en/of gehaald en of er binnen de kaders is geopereerd.
- Volksvertegenwoordigend  
Zorgen dat wat leeft onder de inwoners en andere partijen in de gemeente – waar nodig – wordt vertaald in beleid en/of zijn beslag krijgt in de uitvoering.

Om deze rollen goed te kunnen uitvoeren heeft de raad t.b.v. de kaderstellende rol vooraf – bij het maken van keuzes – en t.b.v. de controlerende rol ook achteraf informatie nodig. Daarnaast is het ook voor de volksvertegenwoordigende rol wenselijk dat de raad regelmatig wordt geïnformeerd over van wat er speelt in het beleid en de uitvoering ervan, om wat er leeft in de samenleving daaraan te kunnen relateren.

#### 4.2.1. CHRONOLOGISCHE TIJDLIJN

Om inzicht te krijgen in de keuzemomenten voor en informatieverstrekking aan de gemeenteraad, is hieronder de chronologische tijdlijn geschetst – vanaf 2012 tot heden –

---

<sup>60</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), p. 324.

Programma "Aandacht voor Iedereen", Rollen en taken binnen de gemeente: Wie doet wat, bij wie moet u zijn, AVI-toolkit-6, 23 mei 2013.

(AVI is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie van de AWBZ-begeleiding en hun rol daarbij. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van VWS. De bij het programma betrokken landelijke organisaties zijn: CG-Raad, CSO, Koepel Wmo-raden, LPGGz, Mezzo, NPCF, Oogvereniging, Per Saldo, Platform VG, VCP en Zorgbelang Nederland)

met besluiten ten aanzien van het sociaal domein, die zijn genomen door de gemeenteraad en informatiemomenten aan de gemeenteraad. De items in deze tijdlijn geven inzicht in de programmasturing-achtige wijze waarop gaandeweg steeds meer concreet wordt ingevuld binnen de gekozen koers.

<b>Datum</b>	<b>Type</b>	<b>Toelichting</b>
2012-03-27	Raadsbespreking	Nota Richting, proces en aanpak programma sociaal domein
2012-06-28	Raadsinformatie-bijeenkomst	Programma sociaal domein, gevolgen val kabinet voor decentralisaties en regionale samenwerking
2012-12	Raadsbesluit	Nota Richting, proces en aanpak programma SD
2012-12	Raadsbesluit	Plan van aanpak programma SD
2013-01-31	Raadsinformatie-bijeenkomst	Plan van aanpak programma SD en workshops nadere verdieping versterken sociale netwerken, toegang tot ondersteuning en organisatie van de ondersteuning
2013-04	Raadsbespreking	Doelstellingen, visie op de toekomst en aanpak voor het SD
2013-05-21	Raadsinformatie	Regionale samenwerking in het sociaal domein
2013-06-20	Raadsinformatie-bijeenkomst	Koers sociaal domein, transitie AWBZ, transitie participatiewet en projectsturing, regie en bekostiging
2013-10-08 - 2013-11-10	Consultatie	Concept-Koersdocument consultatie van inwoners en professionals (via 3 inwonersavonden, 4 professionalsbijeenkomsten/-versnellingskamers, website en e-mail, bijeenkomsten voor specifieke doelgroepen en formele adviesraden)
2013-10-29	Raadsbesluit	Regionaal Transitiearrangement Jeugd
2013-11-14	Raadsdebat	Concept-Koersdocument
2013-11-26 (college)	Raadsvoorstel	Koersdocument 'Meer voor elkaar, de koers voor het SD in Haarlemmermeer'
2014-01-23	Raadsbesluit	Koersnota 'Meer voor elkaar: de koers voor het SD in Haarlemmermeer'
2014-02-06	Raadsinformatie-bijeenkomst	Veiligheid in het jeugddomein en passend onderwijs
2014-03-04	Raadsinformatie Raadsvoorstel	Eerste voortgangsnota 2014 Gevraagde financiële middelen ('14/'15) t.b.v. uitbouwen sociale infrastructuur
2014-04-10	Raadsdebat	Voortgang programma SD
2014-04-17	Raadsinformatie	Vraag en antwoord bij voortgangsnota SD, n.a.v. raadsdebat d.d. 10-04-2014 (onderbouwing financiën + stand van zaken en vooruitblik + nadere uitwerking Koersnota)
2014-05-21	Raadsinformatie-bijeenkomst	Introductie op SD (t.b.v. nieuwe raad)
2014-06-19	Raadsinformatie-bijeenkomst	Sociale teams en infrastructuur, drie decentralisaties
2014-07-08	Raadsinformatie	Hulp bij het huishouden (aansluiting HbH bij wetwijziging Wmo 2015)
2014-08	Raadsinformatie	Tweede stand van zaken nota (t.b.v. raadsinformatiebijeenkomst 04-09-2014)
2014-09-04	Raadsinformatie-bijeenkomst	Stand van zaken programma SD (w.o. wetgevingstraject, implementatie toegangsmodel, communicatie, inkoop, interne organisatie, financiën)
2014-10-02	Raadsinformatie-bijeenkomst	Informatieve bijeenkomst en werkbezoek AM-groep
2014-10-21	Raadsinformatie	Ondertekening raamcontracten sociaal domein
2014-10-23	Raadsinformatie-bijeenkomst	Minimabeleid
2014-11-13	Raadsinformatie-bijeenkomst	Presentatie Uitwerking van de Koers 2015-2018 en doorkijk naar 1 januari
2014-11	Raadsinformatie-bijeenkomsten + besloten raadssessie	Toekomst AM Groep en ontwikkelingen Haarlemmermeer Werkorganisatie
2014-11-20	Raadsdebat	Uitwerking van de Koers 2015-2018 (NB: geldt als beleidsplan SD)
2014-11-24	Raadsinformatie	Derde stand van zaken nota (inkoop, stresstest, toegang per 1-1-'15, overgangperiode, communicatie, interne organisatie, mijlpalenplanning)
2014-12-04	Raadsbesluit	Uitwerking van de Koers 2015-2018 (NB: geldt als beleidsplan SD)

<b>Datum</b>	<b>Type</b>	<b>Toelichting</b>
		Verordening sociaal domein Haarlemmermeer 2015 Verordening Participatieraad gemeente Haarlemmermeer 2015
2014-12-04	Raadsbesluit	Wijziging minimabeleid als gevolg van inwerkingtreding Participatiewet
2014-12-09	Raadsinformatie	Vaststelling beleidsregels sociaal domein Haarlemmermeer 2015 en Financieel besluit gemeente Haarlemmermeer 2015
2014-12-16	Raadsinformatie	Samenwerkingsovereenkomst Realisatie Banenafspraken mensen met een arbeidsbeperking
2015-01	Raadsinformatie	Persoonsgebonden budget (pgb): (verwachte) knelpunten)
2015-02-12	Raadsinformatie-bijeenkomst	Armoede
2015-03-26	Raadsinformatie-bijeenkomst	Afhandeling van calamiteiten in het sociaal domein
2015-04-28	Raadsinformatie	Stand van zaken programma SD 'Meer voor elkaar' (interventieteam en helpdesk, inkoop en contractmanagement, continuïteit van zorg en overgangsrecht, toegang tot hulp en ondersteuning, pgb, communicatie en participatie, financiën, bestuurlijke agenda)
2015-04-28	Raadsinformatie	Stand van zaken m.b.t. toekomst AM Groep en ontwikkelingen Haarlemmermeer Werkorganisatie
2015-04-30	Raadsbesluit	Verordening sociaal domein gemeente Haarlemmermeer 2015 (1 <sup>ste</sup> wijziging: t.a.v. Toeslagenverordening Wwb)
2015-05-21	Raadsinformatie-bijeenkomst	Inkoop en categoriemanagement, continuïteit van zorg: herindicaties, PGB en Participatiewet (incl. AM-groep)
2015-06-23	Raadsinformatie	Nota Regionale organisatie doelgroepenvervoer per 1 januari 2017 (2015.0025695)
2015-06-30	Raadsinformatie	Nota Juridische entiteit Veilig Thuis (2015.0027146)
2015-07-07	Raadsinformatie	Brief aan de raad (15.09399) Aanpak van klachtafhandeling en geschilbeslechting in het sociaal domein
2015-09-10	Raadsinformatie-bijeenkomst	Ontwikkelingen omtrent de AM werkorganisatie
2015-09-15	Raadsbesluit	Wtcg (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten) en CER (Compensatieregeling Eigen Risico)
2015-09-29	Raadsinformatie	Tussenevaluatie/-rapportage SD: duiding aan ervaringen van eerste half jaar 2015
2015-09-03	Raadsinformatie-bijeenkomst	Sturen op transformatie
2015-11-10	Raadsbesluit	Uitvoeringsplan AM Werkorganisatie en wijziging gemeenschappelijke regeling AM Groep (2015.0052268)
2015-11-15	Raadsinformatie-bijeenkomst	Passend onderwijs
2015-11-03	Raadsinformatie	Nota Verwervingsstrategie aanbesteding doelgroepenvervoer (2015.0050878)
2015-11-10	Raadsbesluit	Uitvoeringsplan AM Werkorganisatie en wijziging GR AM Groep
2015-11-17	Raadsbesluit	Uitzonderingen eigen bijdrage Wmo 2015
2015-11-17	Raadsinformatie	Nota eigen bijdrage Wmo 2016
2015-11-19	Raadsinformatie-bijeenkomst	Stand van zaken financiën sociaal domein: hoe hebben we sturing gegeven aan de financiële ontwikkeling, welke vraagstukken gaan daar achter schuil en hoe kijken we naar de toekomst. Ook de context van de jaarrekening en de accountantscontrole komen aan de orde.
2015-11-24	Raadsinformatie	Nota Inrichting toezicht Wet Maatschappelijke ondersteuning (2015.0053427)
2015-12-08	Raadsinformatie	Aanpassing Beleidsregels SD Haarlemmermeer Aanpassing Financieel besluit gemeente Haarlemmermeer
2015-12-10	Raadsbesluit	Verordening SD Haarlemmermeer 2016 Wijziging Verordening SD Haarlemmermeer 2015 (2 <sup>de</sup> wijziging, w.v. 3 onderwerpen met terugwerkende kracht: 1. dyslexiezorg, 2. Curatieve GGZ-zorg door kinderartsen en 3. Berekening kostprijs maatwerkvoorziening of pgb)
2016-01-19	Raadsinformatie	Vaststellen verantwoordingsprotocol en controleprotocol Jeugdwet en Wmo (2016.0001516)
2016-01-26	Raadsinformatie	Nota wet taaleis (2016.0001806)



<b>Datum</b>	<b>Type</b>	<b>Toelichting</b>
2016-02-04	Raadsinformatie-bijeenkomst	Presentatie over de TransformeerMonitor
2016-04-05	Raadsinformatie	Nota Besteding Participatiebudget 2016.0014820)
2016-04-07	Raadsinformatie-bijeenkomst	Jaarrekeningtraject Sociaal Domein
2016-04-12	Raadsinformatie	Nota Actualisatie jeugd- en onderwijsbeleid (2016.0016053)
2016-04-19	Raadsinformatie	Opzet en aanpak Transformeermonitor Sociaal Domein
2016-04-19	Raadsinformatie	Evaluatie Meer-teams sociaal domein
2016-05-12	Raadsinformatie-bijeenkomst	Uitvoeringsplan op weg naar een stevige sociale basis
2016-05-18	Raadsinformatie	Jaarverslag beschermingstafel 2015

NB:

- de genoemde data in bovenstaande tabel geven meestal de 'dagtekening' van het betreffende document weer (vaak een collegevergadering).
- waar 'raadsinformatie' in de type-kolom staat vermeld, gaat het meestal om collegebesluiten die ter informatie aan de raad zijn gezonden.

Naast bovengenoemde informatie- en besluitmomenten is vanaf september 2014 ook een tweewekelijkse nieuwsbrief met laatste actualiteiten over het sociaal domein opgezet en aan de raad verzonden<sup>61</sup>. In de loop van 2015 is deze komen te vervallen.

#### 4.2.2. CONTEXT BIJ DE INFORMATIE AAN EN BESLUITVORMING DOOR DE RAAD

In Haarlemmermeer is in 2012 – relatief vroeg – gestart met de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociaal domein. Het Koersdocument en de Uitwerking van de Koers 2015-2018 hebben daarbij het fundament gelegd voor de wijze waarop de decentralisaties in het sociaal domein in Haarlemmermeer hun beslag hebben gekregen. De gemeenteraad van Haarlemmermeer heeft geen commissiestructuur en heeft gekozen om ook voor de decentralisaties / het sociaal domein niet te werken met een aparte raadscommissie.<sup>62</sup>

Grofweg is de raad bij de decentralisaties betrokken via twee sporen:

1. Het formele spoor van besluitvorming van allerlei voorstellen en discussies / debat daaraan voorafgaand. Bij formele besluitvorming is – conform de wens van de raad – altijd één voorstel vanuit het college aan de raad voorgelegd, mede op basis van het in de raad gevoerde debat<sup>63</sup>;
2. Het informele spoor, waarbij de raad is geïnformeerd over conceptstukken en/of een toelichting kreeg. Ook heeft de raad diverse uitnodigingen gehad om bijeenkomsten met partijen uit het veld bij te wonen (zoals bijvoorbeeld bij de ondertekening van de contracten met de gemandateerde professionals) om via die weg een 'inkijkje' in de praktijk te kunnen krijgen en ook 'van buiten naar binnen' te worden geïnformeerd.

Zowel ambtelijk als bestuurlijk (college) is aangegeven dat de raad hierdoor in positie is gebracht, is geïnformeerd, betrokken en in staat is gesteld om op basis daarvan keuzes te maken.

<sup>61</sup> Stand van zaken programma sociaal domein, 19-08-2014 (college), p.7

<sup>62</sup> Interview portefeuillehouders.

<sup>63</sup> Interview portefeuillehouders.

Vanuit een vertegenwoordiging van de gemeenteraad is het beeld iets genuanceerder. Deze vertegenwoordiging geeft aan dat de raad op hoofdlijnen redelijk tot goed en proactief is meegenomen door het college, met name over wat er op dat moment bekend was. De vertegenwoordiging van de raad realiseert zich dat de decentralisaties en informatievoorziening vanuit het Rijk daarover laat op gang is gekomen. Met name de totstandkoming van het Koersdocument wordt als moment ervaren waarbij de raad inhoudelijk en intensief betrokken is.

Verder verschilt, volgens de vertegenwoordiging van de raad, de mate waarin de raad betrokken is per decentralisatie. Voor de Wmo is vóór 2012 al een stevige basis gelegd, waarop grotendeels is voortgebouwd. Voor de Participatiewet geldt dat vooral achteraf – na de decentralisaties – veel is gesproken, met name over de besluiten rond de AM-groep. En voor de Jeugdhulp is aangegeven dat de raad moeite heeft moeten doen om betrokken te worden.

Daarnaast is door de vertegenwoordiging van de raadsleden ook aangegeven dat de raad heeft gevraagd om op basis van scenario's / alternatieven een keuze te kunnen maken (bijvoorbeeld bij de inkoop van de jeugdhulp en huishoudelijke hulp). Of om tegelijkertijd met het raadsvoorstel vanuit het college ook de alternatieven waarvoor het college niet heeft gekozen en de overwegingen daarbij, aangeboden te krijgen. Aan deze scenario's / alternatieven heeft het ontbroken. In aanvulling hierop is uit de vertegenwoordiging van de raadsleden ook naar voren gebracht dat het sociaal domein als complex wordt ervaren en dat de vraag is of de raad inhoudelijk altijd goed genoeg is ingevoerd om keuzes te maken en/of te voorzien.

#### 4.2.3. TOEKOMST

Op hoofdlijnen stond de besluitvorming over het sociaal domein in 2014 en 2015 vooral in het licht van de transitie van de nieuwe taken naar de gemeente. De transformatie van het sociaal domein is in Haarlemmermeer al eerder ingezet en staat in 2016 – en naar verwachting ook daarna - weer in de aandacht. De transformatie is nog niet afgerond: er zal nog volop verandering zijn, omdat het domein 'zich aan het zetten is', de kortingen vanuit Rijksweg lopen nog door tot en met 2018 en de ervaringen die worden opgedaan met de uitvoering van de nieuwe taken vragen om voortschrijdende beleidsontwikkeling en besluitvorming.

Een aantal onderwerpen waarvan in interviews en of documenten is aangegeven dat die in de nabije toekomst zullen spelen zijn (niet limitatief):

- Scherpe keuzes – gegeven de kortingen – die moeten worden gemaakt ten aanzien van verschillende doelgroepen, zoals: jeugdwerkloosheid, 50<sup>+</sup>-ers, statushouders, etc. M.n. het beperkte Participatiebudget zal een rol spelen bij een aantal van de te maken keuzes.<sup>64</sup>
- De doorontwikkeling en verdere versterking van de preventieve functie van maatschappelijke voorzieningen: “Naar een sterke sociale basis”.
- De inkoop voor de Wmo was voor de periode 1-1-2015 t/m 30-6-2016 en wordt met een jaar verlengd. Momenteel worden de contracten voor de Wmo en Jeugd 'herijkt' om te bekijken of de huidige afspraken met aanbieders voldoende ruimte bevatten om de gewenste transformatie in het sociaal domein de komende jaren te realiseren. Op basis hiervan vindt de afweging plaats of inkopen dit jaar

---

<sup>64</sup> Interview portefeuillehouders.

opportunity is (in tegenstelling tot het verlengen van de contracten). Afhankelijk van de uitkomsten hiervan kan in 2016 aanbesteding plaatsvinden voor de jaren '17-'19. Het is nog niet bekend of de raad hier inhoudelijk bij wordt betrokken.

Er is geen algemene evaluatie (met mogelijkheid tot actualisering) van het Koersdocument door de raad gepland.

Om de raad in de toekomst te informeren over de stand van zaken en ontwikkelingen in het sociaal domein worden verschillende middelen ingezet:

- Via de reguliere P&C cyclus
- Door middel van informatiebijeenkomsten, doorgaans rond een specifiek thema
- Door middel van een integrale monitor, de TransforMeerMonitor die momenteel wordt ontwikkeld om de raad in de toekomst – jaarlijks – te informeren over de stand van zaken en ontwikkelingen in het sociaal domein. Hierover is de raad in de eerste 4 maanden van 2016 geïnformeerd, door middel van een presentatie en een Nota van B&W met daarbij een overzicht van de indicatoren en het advies van de Participatieraad. De eerste TransforMeerMonitor zal naar verwachting in augustus 2016 verschijnen.<sup>65</sup> In het gesprek dat gevoerd is met een vertegenwoordiging van de raadsleden bleek dat niet alle raadsleden een duidelijk beeld hebben van de informatie die de TransforMeerMonitor zal bieden en de mate waarin daarmee de informatiebehoefte van de raad zal worden gedekt.

#### 4.3. SAMENVATTEND BEELD / CONCLUSIES

Onderzoeksvraag:

*Heeft de gemeente de voorliggende keuzes (beleid, organisatie, werkwijze, financiën) helder geschetst en worden c.q. zijn deze keuzes op onderbouwde wijze gemaakt?*

- Voorafgaand aan de decentralisaties is de raad betrokken bij het opzetten van de te volgen Koers voor de decentralisaties door informele bijeenkomsten (waarbij leden van de raad zijn uitgenodigd), meer formelere raadsinformatiesessies, conceptdocumenten en enige gelegenheid tot het voeren van debat.
- De raad is frequent geïnformeerd over de voortgang in het sociaal domein, zowel op het terrein van meer specifieke onderwerpen, alsook de algemene voortgang en de financiën. Met name de voortgangsrapportages (1 x / kwartaal, met een bestuurlijke planning over toekomstige onderwerpen en bijeenkomsten) zijn hier debet aan, evenals de collegebesluiten die regelmatig aan de raad worden gezonden en zijn voorzien van inhoudelijke achtergrond, aanleiding en overwegingen.
- Na de feitelijke decentralisaties op 1 januari 2015 wordt er relatief weinig debat gevoerd in de raad. Ook de tweewekelijkse nieuwsbrief die in 2014 is opgestart, is in de loop van 2015 komen te vervallen.
- De behoefte aan regelmatige informatievoorziening en uitleg / inzicht in de verschillende onderdelen van het sociaal domein en hoe ze samenhangen blijft bestaan.
- Er zijn in de toekomst nog diverse – substantiële – keuzes te maken.

<sup>65</sup> De TransforMeerMonitor, presentatie Informatieve Raadsbijeenkomst, 4 februari 2016.  
Opzet en aanpak Transformeermonitor Sociaal Domein, Nota van B&W, 19 april 2016.

## 5. INZICHT IN FINANCIËN M.B.T. 3 DECENTRALISATIES

---

### 5.1. INLEIDING EN FOCUSPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Heeft de gemeente inzicht in de financiële gevolgen van de decentralisaties?*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we ons gericht op de volgende focuspunten:

1. Financieel meer-jarenbeeld en onderbouwing van inkomsten en uitgaven
2. Inzicht in (financiële) risico's

Dit hoofdstuk richt zich op de informatievoorziening aan de raad, dat wil zeggen, de bestuurlijke / externe Planning & Control (P&C) documenten en de Voortgangsrapportages die de raad 1 x per kwartaal ontvangt.

Onder de bestuurlijke / externe P&C-cyclus worden de volgende documenten verstaan:

- Voorjaarsrapportage jaar x (bijv. 2014)
- Programmabegroting jaar x+1 – x+5 (bijv. 2015-2018)
- Najaarsrapportage jaar x (bijv. 2014)
- Jaarstukken jaar x (bijv. 2014)

Dit hoofdstuk gaat dus níet in op het inzicht in de financiën dat in de ambtelijke organisatie bestaat. Dit hangt namelijk sterk samen met het onderwerp Governance, dat in Hoofdstuk 6 'Governance, Aansturing en Verantwoording' wordt behandeld.

### 5.2. BEVINDINGEN

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De bestuurlijke P&C documenten
- De Voortgangsrapportages
- De risico's (m.b.t. de decentralisaties)
- De behoedzaamheidsreserve

De bevindingen in de paragraaf hierna zijn op hoofdlijnen vanwege de omvang van de onderliggende informatie. Voor meer informatie kunnen de onderliggende documenten worden geraadpleegd.

#### 5.2.1. BESTUURLIJKE P&C-CYCLUS

##### **Programmabegroting 2014-2017**

In de Programmabegroting 2014-2017 zijn de 3 decentralisaties voor het eerst in financiële zin in de bestuurlijke P&C documenten aan de orde gekomen. In deze Programmabegroting wordt er vanuit gegaan "dat deze operatie eenmalige invoeringskosten met zich mee zal brengen, waarvan de aard en omvang [op dat moment] nog niet goed zijn te overzien".<sup>66</sup> In deze Programmabegroting is alvast het via de meicirculaire (2013) ontvangen bedrag ten behoeve van de eenmalige invoeringskosten

---

<sup>66</sup> Programmabegroting 2014-2017, p.8

als stelpost gereserveerd. Op basis van het Koersdocument dat op dat moment nog in voorbereiding is (besluitvorming eind 2013) worden de eenmalige invoeringskosten verder uitgewerkt om ter integrale afweging door de raad een eerste concrete inschatting van deze kosten te kunnen geven bij de Voorjaarsrapportage 2014. Daarnaast wordt verwezen naar de kwartaalbrief [Voortgangsrapportage Sociaal Domein], waarin de gemeenteraad periodiek wordt geïnformeerd.<sup>67</sup>

#### **Voorjaarsrapportage 2014**

De Voorjaarsrapportage 2014 is zeer kort na de vorming van de coalitie en het opstellen van het collegeprogramma uitgekomen. Mede daarom en gezien de meicirculaire (2014), met belangrijke informatie over de financiële gevolgen van de drie decentralisaties, pas na het vaststellen van deze Voorjaarsrapportage verscheen, heeft het vertalen van ambities naar financiële consequenties niet in deze Voorjaarsrapportage plaatsgevonden. In deze Voorjaarsrapportage is opgenomen dat “de volledige financiële vertaalslag wél wordt gemaakt in de Programmabegroting 2015-2018.”<sup>68</sup>

Specifiek met betrekking tot de decentralisaties valt te lezen dat: “Noch de incidentele kosten, die verband houden met de invoeringsdatum 1 januari 2015, noch de te ontvangen rijksmiddelen zijn momenteel nauwkeurig vast te stellen. Over de rijksmiddelen komt meer duidelijkheid bij het verschijnen van de meicirculaire (2014). Bij de Programmabegroting 2015-2018 en de Najaarsrapportage 2014 komen we terug op de ontvangen rijksbijdragen en de uitgaven op het sociaal domein.”<sup>69</sup> Wel is in het raadsvoorstel Voortgang Programma Sociaal Domein “Meer voor elkaar” (RV2014.0009308) weergegeven dat de gemeente in de tweede helft van 2014 invoeringskosten verwacht voor de daadwerkelijke inrichting van de ambtelijke organisatie en de sociale infrastructuur.

#### **Programmabegroting 2015-2018**

In de Programmabegroting 2015-2018 is – zoals in de Voorjaarsrapportage 2014 aangegeven – een paragraaf over de uitkering deelfonds Sociaal Domein opgenomen.<sup>70</sup> Het deelfonds bevat integratie-uitkeringen voor de nieuwe Wmo, de jeugdzorg en de Participatiewet. De middelen die hiermee samenhangen zijn:

(x € 1.000)	2015	2016	2017	2018
Wmo	13.126	13.753	13.371	13.334
Jeugdzorg	28.837	28.427	27.465	27.636
Participatiewet	9.301	9.301	9.301	9.301
<b>Totaal deelfonds sociaal domein</b>	<b>51.264</b>	<b>51.481</b>	<b>50.137</b>	<b>50.271</b>

Voor deze middelen geldt dat – in tegenstelling tot wat er in de meicirculaire (2014) was aangegeven – de bestedingsplicht is komen te vervallen en dat de middelen in het kader van de integrale benadering van de doelgroepen, ontschot kunnen worden ingezet.

Verder zijn in de Programmabegroting 2015-2018 o.a. de volgende zaken aangegeven:

- De organisatorische en inhoudelijk innovatie in het sociaal domein wordt gedekt met middelen uit het sociaal deelfonds en zo nodig uit de

<sup>67</sup> Programmabegroting 2014-2017, p.6

<sup>68</sup> Voorjaarsrapportage 2014, p.5

<sup>69</sup> Voorjaarsrapportage 2014, p.26

<sup>70</sup> Programmabegroting 2015-2018, p.168

behoedzaamheidsreserve en voorstellen op basis van eerste ervaringen volgen bij de Voorjaarsrapportage 2015.<sup>71</sup>

- Verwerking middelen:<sup>72</sup>
  - De budgetten behorende bij de nieuwe verantwoordelijkheden hebben een voorlopige plaats in de programmabegroting. De integratie-uitkering staat verantwoord in het overzicht Algemene dekkingsmiddelen en de uitgaven zijn onder een nieuwe doelstelling in programma Zorg en Welzijn opgenomen. De uitvoering van de Participatiewet heeft een overlap met de huidige doelstellingen en activiteiten in programma Werk en inkomen.
  - De activiteiten zijn niet gekoppeld aan specifieke doelstellingen.
- De ontwikkelingen in het sociaal domein geven ook de noodzaak aan om meer integraal te werken en daarom ook financieel te ontschotten. Richting de Programmabegroting 2016-2019 wordt de huidige indeling van de programmabegroting kritisch gezien op een andere ordening voor het sociaal domein en wordt een voorstel voor de nieuwe indeling daarvan gedaan.

### **Najaarsrapportage 2014**

In de Najaarsrapportage 2014 komen twee specifieke onderwerpen aan de orde: 1. de extra middelen ad € 35.000 die in de meicirculaire (2014) beschikbaar zijn gesteld om de mantelzorgondersteuning naar een hoger niveau te tillen. De planvorming vindt dan nog plaats en de financiële consequenties worden in de Voorjaarsrapportage 2015 meegenomen<sup>73</sup> en 2. het krediet ad € 300.000 dat nodig is voor ICT-ontwikkelingen in het sociaal domein: koppelingen tussen systemen, ICT ondersteuning van het derde Meer-team en met name de doorontwikkeling en optimale inrichting van Mens Centraal. De hieruit voortvloeiende kapitaallasten vallen binnen het budget voor uitvoeringskosten voor het sociaal domein dat in de Programmabegroting 2015-2018 is opgenomen.<sup>74</sup>

### **Voorjaarsrapportage 2015**

De Voorjaarsrapportage 2015 gaat op een aantal onderwerpen in. Bijvoorbeeld op de contractbeëindiging met de oude leverancier van Wmo-hulpmiddelen, met daarbij de reden en de financiële consequenties.<sup>75</sup> Daarnaast worden een drietal beleidsontwikkelingen genoemd in het sociaal domein:<sup>76</sup>

1. Huishoudelijke hulp toelage (HHT)  
Over de aanvraag die de gemeente heeft gedaan bij het ministerie van VWS om huidige cliënten huishoudelijke hulp particulier in te kunnen laten kopen bij de huidige zorgaanbieder, via een voucher. De kosten van de voucher worden gedekt uit de HHT en de gemeente ontvangt een decentralisatie-uitkering van € 679.250 (2015) en € 1.043.120 (2016).
2. Korting Wet maatschappelijke ondersteuning huishoudelijke hulp  
Over de korting op hulp bij de huishouding die door het Rijk is doorgevoerd en waarvan de tweede tranche ingaat per 2016, met een nadeel op de uitkering uit het gemeentefonds van structureel € 0,9 miljoen. Dit nadeel is opgevangen door een verlaging van het budget voor huishoudelijke hulp.<sup>77</sup>
3. Armoedebestrijding

<sup>71</sup> Programmabegroting 2015-2018, p.91.250

<sup>72</sup> Programmabegroting 2015-2018, p.18

<sup>73</sup> Najaarsrapportage 2014, p.14

<sup>74</sup> Najaarsrapportage 2014, p.25

<sup>75</sup> Voorjaarsrapportage 2015, p.11

<sup>76</sup> Voorjaarsrapportage 2015, p.25

<sup>77</sup> Brief aan gemeenteraad dd. 23 oktober 2014

Over de middelen voor armoedebestrijding die zijn ontvangen via de algemene uitkering en worden ingezet ter dekking van het structurele tekort op de bijzondere bijstand, stijging verzekeringspremie, studiebiëb en andere activiteiten die er voor zorgen dat kinderen van ouders met een inkomen op of rond het minimum kunnen meedoen.

Ook bevat de Voorjaarsrapportage 2015 een aparte paragraaf over de Participatiewet.<sup>78</sup> Hierin staat beschreven dat de budgetten voor de Wwb, de Wsw en de Wajong per 1 januari 2015 zijn samengevoegd, maar dat de budgetten binnen de gemeente nog afzonderlijk worden gehanteerd en dat het participatiebudget volledig wordt ingezet voor re-integratie.

Budgetten voor uitvoering Wet BUIG en Participatiewet 2015	( x € 1.000)
Inkomensbudget	24.694
Re-integratie incl. reservering 2014	2.429
Wet sociale werkvoorziening	7.492
Sociaal Herinvesteringsfonds	

De toelichtende tekst hierbij geeft aan waaraan de gelden voor re-integratie (€ 2,4 miljoen) op grond van de Participatiewet in 2015 aan worden besteed, met een onderscheid naar 14 verschillende posten.<sup>79</sup> In de bijlage bij de Voorjaarsrapportage 2015 worden de uitgaven per product weergegeven, waardoor zichtbaarder kan worden waaraan het geld precies wordt uitgegeven. Echter. De uitgaven voor bijvoorbeeld Jeugd en Onderwijs, worden opgesplitst in 17 producten, die allemaal worden weergegeven met het label 'Nieuwe functies'.<sup>80</sup>

Verder verwijst de Voorjaarsrapportage 2015 naar de Voortgangsrapportage Sociaal Domein van april 2015 voor informatie over wat er in de afgelopen periode al is gedaan, waar de gemeente zich de komende maanden op gaat richten, als ook een eerste voorzichtige financiële prognose.<sup>81</sup> Voor risico's en onzekerheden m.b.t. de financiën wordt verwezen naar de P&C producten.

### **Programmabegroting 2016-2019**

In de Programmabegroting 2016-2019 staat als één van de punten van de inleiding genoemd dat het college erop stuit dat de ontvangen rijksbijdragen en de gemeentelijke uitgaven in het sociaal domein in evenwicht zijn in 2018. In het kader hiervan worden de subsidies opnieuw herijkt: van de € 42 miljoen die er in 2015 aan wordt uitgegeven wordt er vanaf 2017 € 5 á € 6 miljoen heroverwogen en daarvan wordt € 2,5 á € 3,5 miljoen voor nieuwe subsidies ingezet. De resterende € 2,5 miljoen wordt bezuinigd. Uitgangspunt is dat er meer nadruk komt voor voorzieningen die het meest bijdragen aan het voorkomen van duurdere hulp en ondersteuning en dat er een groter beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid van de inwoners, binnen de door de raad gestelde voorwaarden.<sup>82</sup>

De toelichting bij de programmabegroting geeft aan dat door de verschuiving van taken van het rijk naar de gemeenten in verband met de drie decentralisaties in het Sociaal

<sup>78</sup> Voorjaarsrapportage 2015, p.26

<sup>79</sup> Voorjaarsrapportage 2015, p.26

<sup>80</sup> Voorjaarsrapportage 2015, p.49-52

<sup>81</sup> Voorjaarsrapportage 2015, p.25

<sup>82</sup> Programmabegroting 2016-2019, p.6

Domein, de inhoud en de beleidsdoelen op dit taakgebied zijn gewijzigd. Ook de samenhang is veranderd. Daarom is – conform hetgeen is aangegeven in de Programmabegroting 2015-2018 – besloten de begrotingsprogramma's Zorg en welzijn, Werk en inkomen, Jeugd en onderwijs en Cultuur, sport en recreatie door te ontwikkelen. Deze vier programma's zijn nu verdeeld over twee nieuwe programma's: Zorg en werk en Maatschappelijke ontwikkeling.<sup>83</sup>

De nieuwe structuur ziet er daarmee als volgt uit, met voor elk van de beleidsdoelen de activiteiten die worden ondernomen in het kader van die beleidsdoelen (zie bijlage 3 voor het totaaloverzicht)

#### *Programma Zorg en werk*

"Inwoners van Haarlemmermeer krijgen, waar nodig, hulp en ondersteuning gericht op zelfredzaam en naar vermogen deelnemen aan de samenleving."

- *Beleidsdoel A: Inwoners ontvangen zorg en ondersteuning thuis.*
- *Beleidsdoel B: Inwoners ontvangen zorg en ondersteuning met verblijf.*
- *Beleidsdoel C: Onze inwoners zijn economisch zelfstandig; werk boven uitkering.*
- *Beleidsdoel D: Het garanderen van een bestaansminimum voor inwoners die dit tijdelijk niet zelfstandig kunnen.*

#### *Programma Maatschappelijke ontwikkeling*

"Inwoners ontwikkelen zich naar vermogen, participeren actief in de samenleving en ontplooiën zich optimaal."

- *Beleidsdoel A: Inwoners ervaren zo min mogelijk sociale- en gezondheidsproblemen en ontwikkelen een verantwoorde leefstijl.*
- *Beleidsdoel B: Onze jonge inwoners ronden een opleiding af die past bij hun mogelijkheden en ontwikkelen maximaal hun talent.*
- *Beleidsdoel C: Inwoners nemen in hun buurt of kern, actief deel aan de samenleving.*
- *Beleidsdoel D: Inwoners nemen deel aan een breed aanbod van culturele activiteiten en maken kennis met de culturele historie van de Haarlemmermeer, waarvoor wij het cultureel erfgoed behouden.*
- *Beleidsdoel E: Inwoners beschikken over voldoende aantrekkelijke mogelijkheden om te recreëren, bewegen actief en nemen deel aan sport.*

Voor nagenoeg elk van de beleidsdoelen van het Programma Maatschappelijke ontwikkeling zijn zowel kengetallen als effectindicatoren benoemd. Het verschilt per doel of er voor de kengetallen en/of voor de effectindicatoren ook metingen (verleden) en/of streefwaarden (toekomst) zijn opgenomen en hoever deze teruggaan of vooruit kijken. Voor het Programma Zorg en werk geldt dat er wel voor elk beleidsdoel kengetallen zijn opgenomen, met metingen (verleden) en soms ook verwachtingen (toekomst), maar dat er, op één beleidsdoel na, geen effectindicatoren zijn benoemd.

Dit beeld valt ook in de Leeswijzer van de Programmabegroting te lezen, waarin wordt gesteld dat: 1. de indicatoren voor het programma Zorg en werk op de diverse beleidsdoelen, gezien de nieuwe taken in het sociaal domein per 1 januari 2015, nog in ontwikkeling zijn, 2. het werken met effectindicatoren in de zorg ook landelijk in ontwikkeling is en 3. zodra bekend is welke output- en outcome-indicatoren het meest geschikt zijn, deze worden opgenomen in de volgende programmabegroting.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Programmabegroting 2016-2019, p.13

<sup>84</sup> Programmabegroting 2016-2019, p.13



Per beleidsdoel zijn de baten en lasten weergegeven, soms iets specifiek, maar vaak op hoofdlijnen. De baten en lasten zijn meestal niet te herleiden naar de diverse activiteiten die worden genoemd onder elk van de beleidsdoelen.

### 5.2.2. VOORTGANGSRAPPORTAGES

In deze paragraaf gaan we in op informatie m.b.t. de financiën, zoals die in de Voortgangsrapportages die de gemeenteraad 1 x per kwartaal ontvangt is opgenomen. Achtereenvolgens komen de volgende voortgangsrapportages aan bod:

1. 10 april 2014 (debat raad, stuk collegevergadering 4 maart 2014): Voortgang programma sociaal domein 'Meer voor elkaar'
2. 17 april 2014 (dagtekening stuk): Financiële paragraaf voortgang programma sociaal domein
3. 19 augustus 2014 (collegevergadering): Stand van zaken programma sociaal domein 'Meer voor elkaar';
4. 25 november 2014 (collegevergadering): Stand van zaken programma sociaal domein 'Meer voor elkaar';
5. 28 april 2015 (collegevergadering): Stand van zaken programma sociaal domein 'Meer voor elkaar';
6. 29 september 2015 (collegevergadering): Stand van zaken programma sociaal domein

#### *1. Voortgang programma sociaal domein 'Meer voor elkaar', 10 april 2014 (debat raad, stuk collegevergadering 4 maart 2014)*

Deze Voortgangsrapportage geeft aan dat er veel onduidelijkheid over de omvang van de middelen die beschikbaar komen voor de nieuwe taken. Op basis van de decembercirculaire 2013 en een bericht van het Transitiebureau Wmo eind januari 2014 (met indicatieve bedragen voor Jeugd en de nieuwe Wmo) en met voorbehoud van onder meer de parlementaire behandeling van de wetgeving, is de volgende voorlopige indicatieve raming van het te ontvangen budget gegeven.

#### *Indicatieve raming te ontvangen budget nieuwe taken sociaal domein*

(bedragen x € miljoen)	<b>Nu</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Jeugd	€ 27,6	€ 26,5	€ 25,1	€ 23,5
AWBZ naar Wmo (begeleiding en kortd. verblijf)	€ 18,6	€ 14	€ 14	€ 14
Participatiewet (zie tekst boven)	+/+	-/-	-/-	-/-
Voorlopige en indicatieve raming nieuwe taken	<b>€ 46,2</b>	<b>€ 40,5</b>	<b>€ 39,1</b>	<b>€ 37,5</b>
Integratieuitkering Wmo (mn huish. hulp) <sup>85</sup>	€ 9,6	€ 7	€ 7	€ 7

*(voorlopige, indicatieve raming te ontvangen budget)*

Daarnaast gaat deze voortgangsrapportage ook in op de kosten die samenhangen met het uitvoering geven aan de Koers. Naast de reeds eerder geraamde en gereserveerde middelen via de reguliere P&C-cyclus zijn aanvullende middelen nodig voor:

1. Uitbreiding van de proeftuin met sociale teams;
2. Externe expertise en advies;
3. Communicatie en participatie.

<sup>85</sup> Het nieuwe bedrag voor de zogenaamde integratie-uitkering Wmo wordt 7 miljoen euro. Dit gaat grotendeels om de bestaande taak huishoudelijke hulp, maar er zitten ook enkele andere Wmo gerelateerde zaken in deze uitkering.

Dit leidt tot de volgende financiële vertaling zoals in de Voortgangsrapportage is aangegeven.

### Financiële vertaling

	2014	2015
Programmaorganisatie		
Programmateam	700.000	537.500
Proeftuinen sociaal teams	1.065.000	75.000
Externe expertise en advies	675.000	170.000
Communicatie en participatie	425.000	70.000
Totaal programmaorganisatie	2.865.000	852.500
Extra tijdelijke inzet organisatie ('verdringingseffecten')	440.000	PM
<b>TOTAAL benodigde middelen</b>	<b>3.305.000</b>	<b>852.500</b>
<b>Reeds beschikbare dekking</b>		
Voorjaarsrapportage 2013	1.150.000	220.000
Programmabegroting 2014	638.000	0
<b>Totaal</b>	<b>1.788.000</b>	<b>220.000</b>
Afronding	+/- 3.000	-/- 2.500
<b>Extra benodigde middelen tlv behoedzaamheidsreserve</b>	<b>1.520.000</b>	<b>630.000</b>

Daarbij wordt aangegeven dat de frictiekosten die voor de tweede helft van 2014 worden voorzien – middelen voor de daadwerkelijke inrichting van de ambtelijke organisatie en sociale infrastructuur – worden zoveel als mogelijk via de geëigende P&C-cyclus betrokken.

### 2. Financiële paragraaf voortgang programma sociaal domein, 17 april 2014 (dagtekening stuk)

Deze financiële paragraaf is feitelijk een 38 pagina's tellende toelichting op de Voortgangsrapportage dd. 10 april 2014 en geeft:

- Een nadere onderbouwing van de financiële paragraaf met specificatie van de daarin genoemde bedragen;
- Een antwoord op de vragen die zijn gesteld naar aanleiding van de Voortgangsrapportage dd. 10 april 2014;
- Een inhoudelijk introductie op het sociaal domein voor de nieuwe raad.

### 3. Stand van zaken programma sociaal domein 'Meer voor elkaar', 19 augustus 2014 (collegevergadering)

Deze Voortgangsrapportage is opgesteld na de meicirculaire 2014, die belangrijke financiële informatie bevat. Kort samengevat geeft deze Voortgangsrapportage de volgende informatie:

Wmo & Jeugd:

- Het is bekend hoeveel middelen Haarlemmermeer krijgt voor de nieuwe taken voor zorg op het gebied van de Wmo en Jeugd én daaraan gerelateerde uitvoeringskosten, nl. € 41,96 miljoen;

- 5% van het zorgbudget wordt door Haarlemmermeer gereserveerd voor aan zorg gerelateerde uitvoeringskosten die niet worden gecompenseerd door het Rijk;
- Zorg voor Jeugd per sector per zorgsoort: hiervoor wordt 80% van het budgettaire kader van 2012 ingezet;
- Zorg voor volwassenen (naar Wmo overgehevelde AWBZ taken): hiervoor wordt op basis van huidige afspraken met huidige marktpartijen 70% omzetindicatie gegeven, gebaseerd op de omzet van 2013
- De resterende budgetten zijn 'vrije' ruimte en worden ingezet voor innovatie en om bij te sturen.

Participatiewet:

- Het bedrag dat Haarlemmermeer in 2015 ontvangt voor de Participatiewet is € 9,3 miljoen.

#### *4. Stand van zaken programma sociaal domein 'Meer voor elkaar', 25 november 2014 (collegevergadering)*

Deze Voortgangsrapportage geeft – in tegenstelling tot andere Voortgangsrapportages – weinig financiële informatie. Wel gaat de Voortgangsrapportage in op diverse financiële onzekerheden die nog bestaan:

- Een mogelijke overschrijding van de uitgaven van € 700.000, indien 100% van de door de instellingen geprognoseerde omzet wordt gehaald;
- Het Rijk dat gegevens over het aantal cliënten nog regelmatig bijstelt;
- Andere onverwachte zaken die zich mogelijk voordoen:
  - Verplichting tot levering van niet-gecontracteerde hulp;
  - Meer extramuralisering doordat mensen langer thuis blijven wonen;
  - Mogelijke wijziging van de van het Rijk te ontvangen middelen.

Daarentegen staat in de Voortgangsrapportage dat opdrachtnemers zijn verplicht om maandelijks een financieel overzicht aan de gemeenten te leveren, zodat de gemeente de uitgaven in 2015 optimaal kan monitoren.

#### *5. Stand van zaken programma sociaal domein 'Meer voor elkaar', 28 april 2015 (collegevergadering)*

Deze voortgangsrapportage geeft een toelichting op vier onderwerpen met financiële consequenties:

- **Verwachte uitputting inkoopbudget**  
In oktober 2014 is met de nota 'Ondertekening raamcontracten sociaal domein' (2014-0026242) de inkoopcontracten voor het sociaal domein vastgesteld. Daarin werd aangegeven dat de verwachting was dat de gemeente uit zou komen op een tekort van € 0,7 miljoen, indien de instellingen 100% van de geprognoseerde omzet zouden halen (er wordt gestuurd op 80% van de geprognoseerde omzet). Deze verwachting wordt in deze Voortgangsrapportage bijgesteld met € 0,29 miljoen tot een eventueel tekort van € 0,99 miljoen. De belangrijkste oorzaak is dat in het eerder gemelde bedrag van € 0,7 min. een deel van de ingekochte hulp en ondersteuning door de Meer-teams niet was meegerekend in de totale inkoopsom.
- **Kosten van keukentafelgesprekken**  
Hierbij wordt ingegaan op een eerder – in de programmabegroting 2015-2018 en de Jaarrekening 2014 – genoemd risico van herindicaties. Deze moeten inderdaad plaatsvinden en worden gedaan op basis van keukentafelgesprekken. Dit geeft de juridisch gezien benodigde onderbouwing aan de herindicaties, maar betekent wel dat er ca. 4.000 gesprekken moeten plaatsvinden.

Een deel van de kosten van de benodigde extra, tijdelijke inzet kan gevonden worden in programma Zorg en Welzijn van de Programmabegroting. Voor het resterende deel wordt aan de raad voorgesteld om bij de Voorjaarsrapportage 2015 een éénmalige onttrekking uit de behoedzaamheidsreserve van € 0,85 mln. op te nemen.

- Stand van zaken behoedzaamheidsreserve  
Geeft een toelichting op een eerder voorstel aan de raad om € 2,3 miljoen teveel ontvangen BUIG-middelen van het Rijk die niet hoeven worden terugbetaald, toe te voegen aan de behoedzaamheidsreserve. Samen met de hierboven genoemde onttrekking komt de stand van de behoedzaamheidsreserve per 31 december 2015 uit op € 3,7 miljoen.
- Wlz indiceerbaren  
Gaaf in op de mogelijk nadelige gevolgen van het overgangsrecht van de Wlz dat door de Tweede Kamer van toepassing is verklaard op een groep van 14.000 zogenaamde Wlz-Indiceerbaren. Dit levert een korting op door het Rijk, voor de gemeente van € 1,2 miljoen (meicirculaire 2015). De meevaller die er tegenover staat voor de gemeente zal naar verwachting lager liggen.

#### *6. Stand van zaken programma sociaal domein, 29 september 2015 (collegevergadering)*

De financiële paragraaf in deze Voortgangsrapportage is redelijk beknopt en bevat weinig nieuwe informatie, behalve dan dat in de meicirculaire 2015 een meerjarige correctie / verlaging op de rijksbijdrage aan de integratie-uitkering Sociaal domein van ca. € 1,2 miljoen is doorgevoerd. Dit in verband met cliënten die onder de Wlz blijken te vallen. Echter, de gemeente geeft aan hier geen financieel nadeel van te verwachten. De financiële paragraaf sluit af met de mededeling dat de gemeenteraad via de P&C-cyclus en een informatieve raadsbijeenkomst uitgebreider over de financiële stand van zaken wordt geïnformeerd.

#### 5.2.3. RISICO'S

In de diverse P&C documenten is ook een risicoparagraaf opgenomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in de bestuurlijke P&C documenten genoemde risico's. Wanneer een bepaald risico (in de rijen van de tabel) in een P&C document (kolommen) voorkomt is dit aangegeven met een 'J'. Wanneer het gaat om een nieuw – niet eerder genoemd – risico, is dit aangegeven met 'NW'. Wanneer sprake is van een risico dat is gewijzigd, is 'GW' genoteerd. En 'V' staat voor een risico dat eerder is genoemd, maar is komen te vervallen.

*Risico's m.b.t. het Sociaal Domein / de decentralisaties*

	Programmabegroting 2014-2017	Voorjaarsrapportage 2014	Programmabegroting 2015-2018	Jaarstukken 2014	Voorjaarsrapportage 2015	Programmabegroting 2016-2019
Wetgeving en vereiste kwaliteit	J					
Beleidsvrijheid	J					
Onvoldoende / Beschikbare middelen	J		J	S		
Onvoldoende budget voor kosten complexe Wmo-voorzieningen	J					
AWBZ-pakketmaatregel	J					
Open einde regelingen (inkomensvoorzieningen)	J			J	GW	J
Scheiden Wonen en Zorg	J					
Kwaliteitstraject medewerkers Sociale Dienstverlening		NW				
Eenmalige invoeringskosten		GW	J	J	GW	J
Stapelingeffecten	J		J	J		J
Veiligheid en regeldrift			J			J
Juridische procedures			J	J		J
Btw			J	J		J
Verdeelmodellen			J	J		
Inzet begeleiding naar werk					NW	

\* J = risico wordt vermeld, NW = nieuw risico, GW = gewijzigd risico, V = vervallen risico, S = samengevoegd (en daardoor vervallen).

Op elk van de risico's wordt in het desbetreffende P&C document een inhoudelijke toelichting gegeven en in een matrix weergegeven wat de kans is dat het risico optreedt alsook de financiële waardering daarvan door het risico in te delen in grootteklassen. Sinds de Programmabegroting 2016-2019 is ook bij elk van de genoemde risico's een beheersmaatregel weergegeven.

De dekking van bovenstaande risico's (en andere hier niet genoemde risico's buiten het sociaal domein) vindt plaats vanuit de weerstandscapaciteit van de gemeente. Onderdeel van deze weerstandscapaciteit is de behoedzaamheidsreserve. Deze komt aan de orde in de volgende paragraaf.

## 5.2.4. BEHOEDZAAMHEIDSRESERVE

De behoedzaamheidsreserve is in 2010 ingesteld met de volgende redenen<sup>86</sup>:

- Risico's in het realiseren van bezuinigen
- Risico's inzake aanvullende bezuinigingen van rijkswege
- Risico's inzake de uitvoering van de decentralisaties.

Met ingang van 2011 wordt de behoedzaamheidsreserve gebruikt voor egalisatie van het meerjarenbeeld.<sup>87</sup>

In 2012 is er € 5,3 miljoen in de behoedzaamheidsreserve gestort. In de jaren erna vinden er zowel verdere stortingen plaatsvinden als onttrekkingen om de te maken kosten ter voorbereiding op de decentralisaties op te vangen.<sup>88</sup>

Bij de Voorjaarsrapportage 2014 is besloten dat het deel van de middelen uit de behoedzaamheidsreserve dat is bedoeld als financiële egalisatiereserve, daar naartoe wordt overgeheveld, ten behoeve van de transparantie over de middelen die beschikbaar zijn voor het sociaal domein.

Daarnaast is het doel van de behoedzaamheidsreserve in 2015 via het raadsvoorstel 'Reserves en voorzieningen 2015 gewijzigd naar "Zorgen voor de invoering van de decentralisaties in het Sociaal Domein".<sup>89</sup>

Eind 2017 wordt deze reserve vereffend (beëindigd) en vloeit het restant terug naar de algemene middelen.<sup>90</sup>

### Behoedzaamheidsreserve – verloop

Stand per einde jaar (x € 1.000)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Voorjaarsrapportage 2013 <sup>91</sup>	5.541	5.191	4.921	3.221	3.221	n.v.t.	n.v.t.
Programmabegroting 2014-2017*	5.6xx	6.2xx	5.5xx	4.6xx	3.2xx	n.v.t.	n.v.t.
Voorjaarsrapportage 2014 <sup>92</sup>	n.v.t.	7.243	5.893	4.993	3.593	3.593	n.v.t.
Programmabegroting 2015-2018** <sup>93</sup>	n.v.t.	7.243	4.483	3.583	2.183	2.183	n.v.t.
Programmabegroting 2015-2018*** <sup>94</sup>	n.v.t.	4.293	2.183	2.183	2.183	2.183	n.v.t.
Programmabegroting 2016-2019 <sup>95</sup>	n.v.t.	n.v.t.	3.706	3.706	3.706	3.706	3.706

\* Verwachte ontwikkeling behoedzaamheidsreserve.

<sup>86</sup> Programmabegroting 2015-2018, p.14

<sup>87</sup> Programmabegroting 2015-2018, p.14

<sup>88</sup> Programmabegroting 2014-2017, p.162

<sup>89</sup> Raadsvoorstel 'Reserves en voorzieningen' 2015 (kenmerk 2015.0028736)

<sup>90</sup> Najaarsrapportage 2015, p.21

<sup>91</sup> Programmabegroting 2014-2017, p.8

<sup>92</sup> Voorjaarsrapportage 2014, p.11

<sup>93</sup> Programmabegroting 2015-2018, p.14

<sup>94</sup> Programmabegroting 2015-2018, p.15

<sup>95</sup> Programmabegroting 2016-2019, p.175

\*\* Verloop behoedzaamheidsreserve incl. mutatie programmabegroting -€ 1.410.xxx t.b.v. zachte landing bezuinigingen Wmo.

\*\*\* Verloop behoedzaamheidsreserve Sociaal Domein excl. egalisereserve. Bij Voorjaarsrapportage 2014 is besloten om de gelden t.b.v. egalisatie over te hevelen van de behoedzaamheidsreserve naar de financiële egalisereserve, om zo meer transparantie te krijgen over de beschikbare reserve voor het sociaal domein.

Zoals ook ambtelijk is aangegeven blijkt vooralsnog dat de behoedzaamheidsreserve met de kennis van nu, niet nodig was geweest, maar wel nuttig is gebleken – als buffer – voor het opvangen van tegenvallers en het onderbrengen van meevallers.

### 5.3. SAMENVATTEND BEELD / CONCLUSIES

Onderzoeksvraag:

*Heeft de gemeente inzicht in de financiële gevolgen van de decentralisaties?*

- In de bestuurlijke P&C documenten is het financiële beeld met betrekking tot de decentralisaties in het sociaal domein relatief laat op gang gekomen. De oorzaak hiervan is dat de informatievoorziening vanuit het Rijk over de decentralisaties laat op gang is gekomen.
- De Voortgangsrapportages in 2014 geven een beter, actueler en door de relatief uitgebreide toelichtingen, gedetailleerder inzicht in het (financiële) beeld met betrekking tot de decentralisaties en de voortgang op dat gebied. De Voorjaarsnota 2014 en 2015 verwijzen bijvoorbeeld ook naar de Voortgangsrapportages voor meer informatie.
- Naarmate er meer informatie bekend is, is ook meer en gedetailleerder (financiële) informatie opgenomen in de bestuurlijke P&C documenten. Later in de tijd verwijzen de Voortgangsrapportages voor meer informatie ook steeds meer naar de bestuurlijke P&C documenten; de bestuurlijke P&C documenten worden meer en meer de basis van de (financiële) verantwoording.
  - In de Programmabegroting 2015-2018 hadden de budgetten behorende bij de nieuwe verantwoordelijkheden nog een voorlopige plaats. De integratie-uitkering (Jeugd, Wmo) in het overzicht Algemene dekkingsmiddelen, de uitgaven onder een nieuwe doelstelling in het reeds bestaande programma Zorg en Welzijn en de uitvoering van de Participatiewet onder de reeds bestaande doelstellingen en activiteiten in het programma Werk en Inkomen.
  - In de Programmabegroting 2016-2019 zijn vier oude programma's doorontwikkeld tot twee nieuwe programma's: Zorg en werk en Maatschappelijke ontwikkeling. Elk van de programma's kent (deels) nieuwe doelstellingen.
- Voor nagenoeg elk van de beleidsdoelen in de Programmabegroting 2016-2019 zijn kengetallen benoemd. Meestal zijn er gegevens over metingen in het verleden toegevoegd. Echter, verwachtingen en/of streefwaarden voor de toekomst worden minder frequent genoemd. Voor het Programma Zorg en werk geldt dat er, op één beleidsdoel na, geen effectindicatoren zijn benoemd.
- Per beleidsdoel zijn de baten en lasten weergegeven, soms iets specifiek, maar vaak op hoofdlijnen. De baten en lasten zijn meestal niet te herleiden naar de diverse activiteiten die worden genoemd onder elk van de beleidsdoelen.
- Risico's

Op elk van de risico's wordt in het desbetreffende P&C document een inhoudelijke toelichting gegeven en in een matrix weergegeven wat de kans is dat het risico optreedt alsook de financiële waardering daarvan door het risico in te delen in grootteklassen. Sinds de Programmabegroting 2016-2019 is ook bij elk van de genoemde risico's een beheersmaatregel weergegeven.

- **Behoedzaamheidsreserve**

De behoedzaamheidsreserve diende in eerste instantie meerdere doelen, waaronder het opvangen van onverwachte tegenvallers in het sociaal domein. Dit is gewijzigd door de middelen voor financiële egalitatie naar een separate reserve over te hevelen. Hierdoor werd bij de Programmabegroting 2015-2018 transparant welke middelen er nu precies beschikbaar waren in het kader van de behoedzaamheid in het sociaal domein.

Met de kennis van nu is de behoedzaamheidsreserve per saldo (nog) niet nodig geweest, maar wel nuttig gebleken – als buffer – voor het opvangen van tegenvallers en het onderbrengen van meevallers.



## 6. GOVERNANCE, AANSTURING EN VERANTWOORDING

### 6.1. INLEIDING EN FOCUSPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Is de governance goed geregeld wat betreft de aansturing van en verantwoording over de nieuwe taken?*

*In dit onderzoek is, mede ten behoeve van een heldere afbakening met onderzoeksvraag 6 (hoofdstuk 7: regierol), governance gedefinieerd als 'de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de aansturing van en verantwoording over de nieuwe taken, waar het directe sturing van partijen betreft in een opdrachtgever- / opdrachtnemer-verhouding. Hierbij gaat het niet om de rol van de raad. Deze komt explicieter terug in hoofdstuk 4 en 5.*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we ons gericht op de volgende focuspunten:

- De rol van de categoriemanagers
- De financiële sturing;
- De sturing door middel van toeleiding van de cliënt naar zorgaanbieders; mandatering en beschikken;
- De sturing op de kwaliteit van de zorg.

In totaal heeft de gemeente Haarlemmermeer met ca. 260 zorgaanbieders een contractuele relatie. Een substantieel deel daarvan betreft: 1. zorgcontinuïteitscontracten: contracten voor individuele inwoners die zorg ontvingen voor 1-1-2015 en die per 1-1-2015 zijn voortgezet in het kader van de continuïteit van de zorg en 2. landelijke contracten (jeugdhulp), door de VNG afgesloten, ten bedrage van 3,74% van het budget (landelijk bepaald). Binnen de Wmo en Jeugd zijn er 11 grote aanbieders met een omzet van tussen € 1.000.000 en € 3.500.000, ongeveer 23 aanbieders met een omzet tussen € 100.000 en € 900.000 De overige contracten zijn tussen € 5.000 en € 100.000.

De contracten / zorgaanbieders worden aangestuurd door categoriemanagers. Er zijn momenteel vier categorieteams binnen de gemeente Haarlemmermeer in het kader van het Sociaal Domein. Onderstaande tabel geeft hiervan het overzicht.

<b>Categorieteam Jeugd en ambulante jeugdzorg (incl. voormalig Veiligheid)</b>	<b>Categorieteam Wmo (incl. beschermd wonen)</b>	<b>Categorieteam Participatie</b>	<b>Categorieteam Toeleiding</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categoriemanager specifieke behandelingen met verblijf</li> <li>• Categoriemanager specifieke behandelingen zonder verblijf</li> <li>• Categoriemanager ambulante jeugdzorg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categoriemanager</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categoriemanager</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categoriemanager</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsadviseur</li> <li>• Inkoopadviseur</li> <li>• Financieel adv.</li> <li>• Uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsadviseur</li> <li>• Inkoopadviseur</li> <li>• Financieel adv.</li> <li>• Uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsadviseur</li> <li>• Inkoopadviseur</li> <li>• Financieel adv.</li> <li>• Uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsadviseur</li> <li>• Inkoopadviseur</li> <li>• Financieel adv.</li> <li>• Uitvoering</li> </ul>

Bij de wijze van bekostiging/financiering zijn diverse vormen mogelijk. In het Koersdocument worden de volgende hoofdvormen gedefinieerd.<sup>96</sup>

## Vijf hoofdvormen van bekostiging:

### **Beschikbaarheidsbekostiging**

Het verstrekken van budget aan een aanbieder voor het beschikbaar houden van een dienst ongeacht hoeveel cliënten hier gebruik van maken.

### **Populatiegebonden bekostiging**

Het verstrekken van een budget aan één of meerdere aanbieders voor het bedienen van een doelgroep of populatie.

### **Prestatiebekostiging (p x q)**

Het uitbetalen per verrichting of per geholpen persoon.

### **Persoonsgebonden bekostiging**

Het (indirect) uitkeren van bedragen aan mensen met een hulpvraag om zelf de benodigde ondersteuning mee in te kopen bij aanbieders.

### **Resultaatbekostiging**

Het verstrekken van een bonus voor het behalen van vooraf bepaalde resultaten of 'outcome'. Bekende varianten zijn 'pay for performance' en 'shared savings'. Resultaatbekostiging is meestal een aanvulling op andere vormen van bekostiging.

## 6.2. BEVINDINGEN

### 6.2.1. STURING DOOR CATEGORIEMANAGERS

Waar de sturing door middel van subsidies (aan maatschappelijke – openbaar toegankelijke infrastructuur) vanuit Cluster SSC wordt gedaan, vindt de integrale sturing op zorginkoop in Haarlemmermeer door middel van categoriemanagement vanuit Cluster MOZ plaats.

De categoriemanagers zijn accounthouders naar aanbieders toe<sup>97</sup> en spelen een centrale rol in de aansturing van de zorgaanbieders. De rol van de categoriemanagers wordt beschreven in paragraaf 1.8.3 'Cluster MOZ'.

In 2015 lag de nadruk in de sturing meer op de financiën, sinds 2016 is er ook meer ruimte om (beleids-/zorg)inhoudelijke zaken te bespreken. De categoriemanagers baseren zich dan op de toetsstenen uit het Koersdocument<sup>98</sup>:

1. Uitgaan van wat mensen kunnen ('eigen kracht');
2. Ondersteuning nabij;
3. Professionals hebben ruimte nodig;
4. Ontschotting is noodzakelijk.

<sup>96</sup> Koersdocument, p.31

<sup>97</sup> Functieprofiel categoriemanager

<sup>98</sup> Koersdocument 'Meer voor Elkaar', programma Sociaal Domein

Daarnaast zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd die een kader vormen voor de gesprekken die de categoriemanagers met de zorgaanbieders voeren<sup>99</sup>:

1. We bouwen voort op de sociale infrastructuur die we in Haarlemmermeer hebben;
2. We zetten optimaal in op preventie en het eigen netwerk, informele zorg en algemene voorzieningen;
3. We werken zoveel mogelijk in wijken en dorpen en we doen als gemeente lokaal wat kan;
4. We zoeken de samenwerking met de zorgverzekeraar.

Ten behoeve van de sturing wordt met de grotere partijen (zie inleiding op dit hoofdstuk) ca. 1 x / 2 maanden gesproken. Deze gesprekken zijn niet beoordelend, maar eerder vanuit een vergelijkend en lerend perspectief. Op de agenda van deze gesprekken staat structureel het onderwerp inhoud (zorg/beleid) en financiën (afspraken zoals die in de raamovereenkomst zijn vastgelegd) en wordt automatisch gesproken over actualiteiten die samenhangen met de betreffende aanbieder. Indien nodig wordt ook gesproken over individuele casuïstiek, bijvoorbeeld m.b.t. zorg die niet past, klachten of problemen met facturatie.

Informatiebronnen die als input voor deze gesprekken dienen zijn: 1. Informatie over de raamovereenkomsten en de veranderingen daarin (Vendorlink), 2. Bij de aanbieder uitgevraagde prognose van omzet en productie, volgens vast format, 3. Casussen over cliënten, 4. Jaarrekeningtraject, 5. Informatie inz. budgetuitputting van afd. financiën en bedrijfskundig adviseur MOZ, 6. Eerder contact met de contactpersoon bij de aanbieder, 7. Clienttevredenheid, 8. Wachtlijsten, 9. Doorlooptijden, 10. Cliëntuitval en 11. Doelrealisatie.

In de contracten die zijn afgesloten met zorgaanbieders wordt vermeld dat de zorgaanbieders verantwoordingsinformatie moeten overleggen aan de gemeente. De exacte gegevens die worden gevraagd, zijn niet benoemd in de contracten. Hierover is in de contracten opgenomen dat het format door de gemeente zal worden gespecificeerd.<sup>100</sup> De gemeente heeft daarvoor een format productieverantwoording dat de zorgaanbieders elk kwartaal invullen. Hierin staan basale gegevens over de aantallen cliënten, de producten die zijn geleverd, de prijzen en een forecast voor de kwartalen die nog komen in het betreffende kalenderjaar.<sup>101</sup>

Onder andere op basis van deze productieverantwoordingen van de zorgaanbieders wordt de 'Rolling Forecast' opgemaakt. Deze rolling forecast geeft zicht op de uitputting van de budgetten en een voorspelling van de uitputting voor de rest van het kalenderjaar. In 2015 zijn er 4 rolling forecasts opgesteld. Deze zijn een belangrijk instrument voor de gemeente ten behoeve van de financiële sturing, waar in de volgende paragraaf op wordt ingegaan.

---

<sup>99</sup> Koersdocument 'Meer voor Elkaar', programma Sociaal Domein

<sup>100</sup> Op basis van inzage in 4 contracten – aangereikt door de gemeente als voorbeeldcontracten – met voor de gemeente substantiële zorgaanbieders; 2 aanbieders van Jeugdhulp en 2 aanbieders van Wmo-zorg

<sup>101</sup> Format Productieverantwoording

### 6.2.2. FINANCIËLE STURING & INZICHT

Bij de zorginkoop voorafgaand aan 2015 zijn de kortingen van het Rijk één-op-één doorvertaald naar de zorgaanbieders. Binnen dat budget heeft de gemeente vooralsnog 5% voor de uitvoeringskosten gereserveerd. De gemeente monitort dit percentage en past dit waar nodig aan.<sup>102</sup> Vooralsnog is de gemeenten hier onder gebleven. Daarnaast heeft het college een budget vastgesteld per aanbieder, op basis van historische gegevens uit 2014. Dit is een fictief budget per aanbieder dat niet is gegarandeerd aan de aanbieders (namelijk: geld volgt cliënt), maar waarbij de zorginkoop van is uitgegaan als raming per aanbieder. Voor één zorgaanbieder geldt dat er in 2015 wel een omzetgarantie is afgegeven, omdat deze zorgaanbieders anders zou 'omvallen'. De categoriemanagers hebben – per jeugd-aanbieder – op 80% van de raming en per Wmo aanbieder op 70% van de raming gestuurd, zodat er op macro-niveau van de 3 decentralisaties, ruimte overbleef om fluctuaties op te vangen.<sup>103</sup>

Op macro-niveau van de decentralisaties geldt dat er één budget is voor het sociaal domein. Budgettair is er ruimte om te schuiven tussen Wmo en Jeugd. Voor Participatie geldt een apart budget waarmee niet kan worden geschoven. Een categoriemanager mag schuiven tussen zorgaanbieders binnen zijn/haar categorie. Echter, wanneer er een overschrijding is op het totaalbudget van één categorie, dan moet er overleg plaatsvinden met de collega-categoriemanagers om te zien of het totaalbudget voor het sociaal domein niet wordt overschreden. De categoriemanagers bevragen elkaar kritisch; wanneer een individuele zorgaanbieder de raming overschrijdt en/of wanneer een categorie over het budget heen gaat, wordt dit collectief door de categoriemanagers besproken.

Momenteel wordt het grootste deel van de zorg ingekocht op basis van P\*Q afspraken (prijs x hoeveelheid), waarbij – vanwege het feit dat de meeste regelingen een open-einde karakter hebben – de nadruk ligt op de prijs en de hoeveelheid volgt uit de zorgbehoefte (en moeilijk vooraf exact is te bepalen). Resultaatfinanciering vindt alleen plaats bij de huishoudelijke hulp en met de AM-Werkorganisatie is een begin gemaakt ten aanzien van de groep personen die tot 70% van het wettelijk minimumloon kan verdienen.

De gemeente overweegt wel om meer resultaatfinanciering te gaan toepassen en wil daar vanaf 2017 op inzetten, maar is daar nog zoekende. Resultaatfinanciering is complex: met name het vastleggen van de juiste doelstellingen en het zorgen voor helderheid tussen zowel gemeente als zorgaanbieders over wat het gewenste resultaat is en wanneer dat is bereikt, kan leiden tot discussie. Hierover zijn al diverse rechterlijke uitspraken geweest.

Om resultaatfinanciering te kunnen toepassen is inzicht nodig in de resultaten (outcome) van de geleverde zorg. Dit inzicht is ook nodig om te kunnen beoordelen of bepaalde beleidskeuzes en doelstellingen worden behaald en om beleid op te kunnen baseren en evalueren. Momenteel is er wel inzicht in de hoeveelheid zorg die is geleverd binnen bijvoorbeeld Wmo of Jeugd en hoeveel zorg er door welke zorgaanbieder wordt geleverd. De beweging van 'zwaar naar licht' is hiermee – in ieder geval kwalitatief – in te kleuren. Daarnaast zijn er wel gegevens beschikbaar op het niveau van de verschillende zorgtypen, maar er is nog geen prioriteit gegeven aan het verwerken van deze informatie tot overzichten. Momenteel wordt hierop doorontwikkeld, zodat de slag naar sturing op zorgtypen in de toekomst kan worden gemaakt in kwantitatieve zin, op basis van

<sup>102</sup> Programmabegroting 2015-2018, p.58

<sup>103</sup> Nota ondertekening raamcontracten sociaal domein, oktober 2014

meetgegevens. Er is inmiddels wel inzicht in stapelingen van voorzieningen bij inwoners op het niveau van zorgtypen. Echter, op doelgroepniveau is er (nog) geen inzicht in het type en de hoeveelheid zorggebruik.

Naast de financiële sturing vindt er ook sturing plaats op de toeleiding naar zorg. De volgende paragraaf gaat hierop in.

### 6.2.3. STURING OP TOELEIDING VAN CLIËNTEN NAAR ZORGAANBIEDERS

Een concreet voorbeeld van het geven van sturing aan de toeleiding van cliënten naar zorgaanbieders zijn de herindicaties die hebben plaatsgevonden in de hulp bij het huishouden. Het beleid van de gemeente is hier dat de gemeente op klantniveau heeft gekeken wat er nodig is om in dat geval een schoon en leefbaar huis te hebben.

Vervolgens bepalen klant en aanbieders van huishoudelijke hulp met elkaar wat daarvoor moet worden gedaan.<sup>104</sup> Gemiddeld gezien ontvingen cliënten ca. 6 uur hulp bij het huishouden. Tegelijkertijd is ambtelijk aangegeven dat het beleid van de gemeente bij de herindicaties was om *gemiddeld* maximaal 2,5 uur huishoudelijke hulp toe te kennen, waarbij werd aangegeven dat het korten in uren niet altijd goed was te onderbouwen, maar er ook cliënten waren waarbij duidelijk was dat ze te veel uren ontvingen.<sup>105</sup>

Een ander voorbeeld van hoe er kan worden gestuurd door toeleiding van cliënten naar zorgaanbieders zijn de indicaties/beschikkingen die worden afgegeven bij de speciale buitenschoolse opvang. Hierbij was sprake van een grotere vraag naar opvang dan de zorgaanbieder aankon op basis van de afgesproken capaciteit. Er kan dan vraag-gestuurd worden gewerkt (waardoor de zorgaanbieder moet uitbreiden en de kosten voor de gemeente toenemen), of aanbod gestuurd worden gewerkt (waardoor de beschikbare capaciteit de hoeveelheid zorg reguleert en wellicht wachtlijsten ontstaan). Deze afweging is in overleg tussen de gemeente (categoriemanager) en de zorgaanbieder gemaakt.

Om inzichtelijk te maken hoe de mandatering en het opstellen van beschikkingen in de praktijk is geregeld gaan we daar hieronder nader op in.

#### Mandatering

Naast de financiële sturing op de zorgaanbieders wordt ook 'gestuurd' op de toeleiding van cliënten naar zorgaanbieders. Cliënten komen binnen bij de zorgaanbieders via:

- gemandateerde professionals die door de gemeente zijn gemandateerd (bijv. jeugdprofessionals en wijkverpleegkundigen)  
Sinds 1-1-2015 zijn 96 professionals na screening beëdigd, gemandateerd en in een register gezet, om zorg en ondersteuning in te schakelen. Om ervoor te zorgen dat zij behoedzaam en weloverwogen omgaan met hun mandaat hebben zij gesprekken gehad met de gemeente en de opleiding 'Van Boos naar Middel' gevolgd. Sinds 14-03-2016 zijn ook wijkverpleegkundigen gemandateerd (pilot) om namens de gemeente te indiceren. De gemandateerde professionals kunnen alleen hulp verlenen binnen hun eigen kader (in tegenstelling tot de Meer-teams).
- Team Zorg & Ondersteuning (eenvoudiger casussen): het Team Zorg & Ondersteuning bestaat uit medewerkers waarvan een aanzienlijk deel is gedetacheerd door zorgaanbieder bij de gemeente.

<sup>104</sup> Afsprakenboek huishoudelijke hulp. (NB: niet ingezien door de Rekenkamercommissie)

<sup>105</sup> In mei 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep uitspraak gedaan op het gebied van de huishoudelijke hulp. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was nog niet bekend hoe het college hiermee om zal gaan.

- Meer-teams (complexere casussen): de leden van de Meer-teams zijn gedetacheerd vanuit de zorgaanbieders. De teamleiders zijn in dienst van de gemeente. Het Meer-team kan een beschikking op maat afgeven (in tegenstelling tot de gemandateerde professionals).
- Wettelijke verwijzers (bijv. huisartsen, medisch specialisten) en gecertificeerde instellingen.

Bij de mandatering kan, in ieder geval in theorie, het risico bestaan van conflicterende belangen: een zorgprofessional die gemandateerd is om beschikkingen af te geven en in dienst is bij een zorgaanbieder kan een omzet-verhogend belang hebben ten opzichte van de gemeente die eerder een omzet-verlagend belang heeft (uitgaande van een constant blijvende kwaliteit van de zorg). Er is echter wel een aantal zaken die het risico daarop in de praktijk verkleinen:

- In de gesprekken met de zorgaanbieders doen de categoriemanagers hun best om dit belang bespreekbaar te maken en de zorgaanbieders ervan bewust te maken dat ze ook een ander belang hebben: goede/passende zorg verlenen.
- De Meer-teams en het Team Zorg & Ondersteuning bestaan uit mensen die gedetacheerd zijn vanuit de zorgaanbieders. Zij werken formeel bij de zorgaanbieder, maar vallen hiërarchisch gezien onder de gemeente. De functioneringsgesprekken worden gevoerd met een medewerker/leidinggevende van de gemeente.
- In de praktijk blijkt dat de gemandateerde professionals loyaal aan hun cliënt. Ze hebben een zorginhoudelijke drive.
- Er zijn geen zorgaanbieders in de markt die naar zichzelf kunnen doorverwijzen. Voor de gecertificeerde instellingen geldt dat zij naar alle vormen van zorg kunnen doorverwijzen, maar niet naar zichzelf. Dit is dit wettelijk zo geregeld en geldt in het hele land. Of zij worden ingeschakeld wordt bepaald in de beschermingstafel en door de kinderrechter.
- In principe is het zo dat bij het opstellen van de beschikking, de cliënt (in overleg met de opsteller) bepaald waar hij/zij de zorg wil afnemen.

Daarnaast is het risico op 'willekeur' (dat wil zeggen dat twee nagenoeg vergelijkbare casussen een significant andere uitkomst kennen qua toegekende zorg) groter, bij een groter aantal gemandateerden. De gemeente stuurt hierop door het indicerings-proces dat wordt gevolgd door de gemandateerden, zo uniform mogelijk te laten zijn. De (zorg)inhoudelijk afweging is aan de professional zelf. Daarnaast zet de gemeente bewust in op sturing door intervisie, waarbij zorgprofessionals casuïstiek bespreken met elkaar en zo een gedeeld gevoel ontwikkelen voor de casuïstiek.

In de volgende paragraaf gaan we in op het opstellen van de beschikkingen.

### **Beschikkingen**

Bovengenoemde partijen geven de beschikkingen af op basis waarvan zorg kan worden geleverd. De beschikking omvat in principe het type zorg dat nodig is voor de betreffende cliënt en de instelling waar de zorg zal worden afgenomen. De beschikking komt in overleg tussen de opsteller van de beschikking en de cliënt tot stand, waarbij de cliënt in principe bepaalt waar hij/zij de zorg af gaat nemen. Het bepalen van de omvang van de zorg is aan de zorgaanbieder. Momenteel is het zo dat bij een deel van de gemandateerden nog onvoldoende bekend is welke zorgtypen de gemeente heeft ingekocht en bij welke zorgaanbieders dit is ingekocht. Ook worden er beschikkingen

afgegeven waar niet alleen het type zorg op staat vermeld, maar ook de omvang ervan. Daardoor komt de beschikking niet altijd overeen met wat de zorgaanbieder het best passend vindt voor de betreffende casus. In dat geval wordt door de zorgaanbieder contact gezocht met het Team Zorg & Ondersteuning, waarna de beschikking op basis van het vertrouwen dat de gemeente in de zorgaanbieders stelt, meestal wordt aangepast.

#### 6.2.4. STURING OP KWALITEIT VAN DE ZORG

Ten behoeve van de sturing op de kwaliteit van de door de zorgaanbieders geleverde zorg, is in alle contracten een passage over kwaliteit opgenomen. Hierin zijn in ieder geval de wettelijke eisen volgens de Wmo 2015 opgenomen. Dit betekent dat een voorziening:

- veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verstrekt;
- wordt afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt;
- wordt verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;
- wordt verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.

Daarnaast worden nog aanvullende eisen gesteld over o.a.: 1. Het werken met zorgplannen, 2. Een volledig geïntegreerd kwaliteitssysteem dat voldoet aan de landelijke eisen, 3. Verlenen van medewerking aan kwaliteitsonderzoeken. Ook is in de contracten met zorgaanbieders opgenomen dat bij beëindiging van het contract, de zorg goed moet worden overgedragen aan de nieuwe contractant.<sup>106</sup>

De gemeente eist officiële kwaliteitscertificaten en gaat er vanuit dat zorgaanbieders zelf evalueren en dat de kwaliteit van de geleverde zorg wordt gecontroleerd en getoetst door HKZ (kwaliteitsinstituut). Er is wel afgesproken dat resultaten van kwaliteitsonderzoeken bij aanbieders worden gedeeld met de gemeente; voor meer informatie over deze kwaliteitsonderzoeken wordt door de gemeente doorverwezen naar de websites van de aanbieders. Wanneer een beschikking afloopt en moet worden verlengd, hertoetst de gemeente de beschikking op basis van het behandelplan. Bij cliënten waarbij een verlenging niet aan de orde is, wordt de cliënt uitgeschreven.

Verder houdt de gemeente het aantal bezwaren dat zij afhandelt bij en heeft in 2015 iemand vrijgesteld voor klachten/premediation. In totaal zijn er 167 bezwaren afgedaan in 2015. Deze bezwaren hebben betrekking op het sociaal domein in de breedte: Wmo, Participatiewet, Jeugdhulp en de Wwb. De 167 bezwaren zijn als volgt gecategoriseerd:<sup>107</sup>

Niet ontvankelijk	Ongegrond	Gegrond	Gedeeltelijk	Herroepen	Ingetrokken	Anders
17	54	9	5	2	73	7

Naast de kwaliteit van de door de zorgaanbieders geleverde zorg, levert ook de gemeente diensten aan de inwoners. De meetbaarheid van de kwaliteit van deze diensten is lastig. Momenteel meet de gemeente wel op inspanning en proceskenmerken, maar is er nog een zoektocht naar effect- / outcome-indicatoren die zich meer richten op het

<sup>106</sup> Op basis van inzage in 4 contracten – aangereikt door de gemeente als voorbeeldcontracten – met voor de gemeente substantiële zorgaanbieders; 2 aanbieders van Jeugdhulp en 2 aanbieders van Wmo-zorg

<sup>107</sup> Marap t/m april 2016 tbv Sociale Kamer

'maatschappelijke effect'. Met name op het gebied van Jeugdhulp en Onderwijs zijn beleidseffecten nog lastig te duiden.

In aanvulling op de monitoring van de kwaliteit door de gemeente zelf zijn er ook partijen buiten de gemeente die hierop toezien. Voor de Jeugdhulp geldt dat de Inspectie op de Jeugdzorg toezichthouder is. Voor de Wmo heeft de gemeente zelf een toezichthouder opgericht: de GGD.

Daarnaast is er de accountant die bij de accountantscontrole nagaat of de zorginstellingen voldoen aan de gestelde eisen, die deels ook kwaliteit betreffen. Deze accountantscontrole achteraf levert wel forse administratieve lasten op; in de gemeente Haarlemmermeer meer dan in andere gemeenten, door de aanpak van de accountant. M.n. de steekproeven op de kleine cohorten betekent een toename van (niet doelmatige) administratieve lasten. Praktijkvoorbeeld: voor een cliënt die vakantieopvang afneemt van 12 dagen per jaar wordt door de accountant een persoonlijk ontwikkelplan gevraagd (want dat is de regel). Om zo'n persoonlijk ontwikkelplan te maken kost veel tijd, die niet in verhouding staat tot het doel van de zorg: het leveren van vakantieopvang voor 12 dagen in het jaar.

### 6.3. SAMENVATTEND BEELD / CONCLUSIES

Onderzoeksvraag:

*Is de governance goed geregeld wat betreft de aansturing van en verantwoording over de nieuwe taken?*

- De categoriemanagers spelen een centrale rol in de governance. Waar in 2015 de sturing zich vooral richtte op de financiën, is in 2016 meer ruimte om de sturing daarnaast ook te richten op zorginhoudelijke zaken. Daarbij baseren de categoriemanagers zich met name op de toetsstenen zoals in het Koersdocument uit 2013 zijn genoemd, aangevuld met enkele nieuw geformuleerde uitgangspunten.
- De sturing wordt (deels) samen met de zorgaanbieders in de praktijk vormgegeven, door intensief met elkaar samen te werken en gezamenlijk vanuit de praktijk-/casusevaluatie gedreven verbeteringen te initiëren.
- Managementinformatie over de zorg die is geleverd is deels aanwezig. Op hoofdlijnen is wel inzicht in de omvang van de geleverde zorg per instelling en kan de beweging 'van zwaar naar licht' in kaart worden gebracht. Ook is er inzicht in stapeling van voorzieningen bij inwoners. Verder zijn er wel gegevens over bijvoorbeeld de typen zorg die zijn geleverd, maar ontbreekt nog de koppeling naar doelgroepen en de effectiviteit van de geleverde zorg.
- Met betrekking tot de financiële sturing zijn diverse waarborgen ingebouwd om de financiële uitgaven te kunnen controleren, zowel vooraf (door behoudend te sturen; ruimte te reserveren voor tegenvallers en door de categoriemanagers gezamenlijk verantwoordelijk te laten zijn om binnen het macro-budget te blijven) als achteraf (door de productiefomats en informatie die o.a. leiden tot de rolling forecast). Dit heeft er toe bijgedragen dat de uitgaven binnen de perken zijn gebleven en er relatief weinig financiële druk is ontstaan.
- De financiële sturing vindt voornamelijk plaats via een P\*Q model (zie ook andere mogelijkheden voor bekostiging/financiering in de inleiding), op een enkele



uitzondering na, waar resultaatfinanciering wordt toegepast. De gemeente wil vanaf 2017 meer inzetten op resultaatsturing, maar is hierin nog zoekende.

- Het onderscheidende aan het Haarlemmermeers model is o.a. de mandatering van professionals en de detachering van medewerkers van zorgaanbieders naar de gemeente. Dit kan conflicterende belangen met zich meebrengen. Vooral nog lijken die zich in de praktijk echter niet te manifesteren. Door de relatief grote hoeveelheid personen dat beschikkingen af kan geven, is er wel een kennisachterstand: op het gebied van de ingekochte zorg is onvoldoende bekend bij iedereen welke zorg de gemeente precies bij welke partijen heeft ingekocht en niet iedereen die beschikkingen mag afgeven weet precies wat er in een beschikking wel en niet hoort te staan. Ook kan een groter aantal personen dat beschikkingen kan afgeven leiden tot een groter risico op 'willekeur'. De gemeente zet daarom bewust in op sturing door intervisie, waarbij zorgprofessionals casuïstiek bespreken met elkaar en zo een gedeeld gevoel ontwikkelen voor de casuïstiek.
- Met betrekking tot de sturing op de kwaliteit van de zorg heeft de gemeente de eisen contractueel goed vastgelegd, maar lijkt de gemeente voor de daadwerkelijke controle vooral te 'leunen' op kwaliteitsborgen en –controles door derden, zoals de officiële inspecties, certificeringsbureaus die in opdracht van de zorgaanbieders werken en de accountant.

## 7. INTEGRALE REGIEROL

---

### 7.1. INLEIDING EN FOCUSPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Hoe geeft de gemeente invulling aan de integrale regierol in het sociale domein als het op diverse aspecten afhankelijk is van de inzet van partners?*

In dit onderzoek is, mede ten behoeve van een heldere afbakening met onderzoeksvraag 6 (governance), de regierol van de gemeente gedefinieerd als 'de wijze waarop de gemeente actief en gericht invloed uitoefent op de inzet van en samenwerking met partners in het sociaal domein – anders dan door directe sturing van partijen door middel van contractuele afspraken'.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we ons gericht op de volgende focuspunten:

1. Regierol in regionale samenwerkingsverbanden en regionale partners.
2. Regierol ten aanzien van de lokale 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn.
3. Regierol ten aanzien van de 0<sup>e</sup> lijn.

### 7.2. BEVINDINGEN

#### 7.2.1. REGIEROL HAARLEMMERMEER IN REGIONALE SAMENWERKINGSVERBANDEN

Haarlemmermeer maakt geen deel uit van één heldere regio. Betrokken ambtenaren benoemen dit als nadeel (kwetsbaarheid doordat Haarlemmermeer met zo veel spelers te maken heeft) maar ook als voordeel (Haarlemmermeer hoeft weinig concessies te doen want kan haar eigen koers varen).

Voor de uitvoering van de Jeugdhulp en Wmo geldt de gemeente Haarlemmermeer als een eigen regio. Er zijn wel afspraken gemaakt met de buurgemeenten over signalering en contact, door bijvoorbeeld scholen en huisartsen. Er is afgestemd met Kennemerland, zonder gezamenlijke inkoop. Alleen de bovenregionale jeugd- en opvoedhulp<sup>108</sup> is door Haarlemmermeer gezamenlijk ingekocht met Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland.<sup>109</sup> Daarbij zijn voorafgaand aan de feitelijke inkoop gezamenlijk een aantal stappen doorlopen (waaronder visie en beleid bepalen, jeugdhulp specificeren, selecteren van de zorgaanbieders en budgetteren van de zorg) waarmee de betrokken gemeenten gezamenlijk regie hebben gevoerd op de ontwikkeling van een bovenregionaal samenhangende benadering.

Voor de jeugdzorg werkt de gemeente Haarlemmermeer samen met de regio's Zuid-Kennemerland en IJmond. Dit zijn beschermingsmaatregelen die alleen door gecertificeerde instellingen mogen worden gegeven. Voor Haarlemmermeer zijn dit: BJAA, William Schrikker Stichting en het Leger des Heils. Per 1-1-2015 is de Beschermingstafel

---

<sup>108</sup> Te weten: residentiële hulp, pleegzorg, jeugdzorgplus, crisishulp & opvang en specialistisch hulp aan het jonge kind

<sup>109</sup> Inkopen met Zorg. Eindrapport bovenregionale inkoop jeugdhulp voor 2015

in werking, waar de gemeente de toegang tot Jeugdbescherming en Jeugdreclassering heeft belegd. Er zijn algemene uitgangspunten op regionaal niveau geformuleerd, maar Haarlemmermeer heeft een eigen Beschermingstafel met eigen keuzes.<sup>110</sup>

Voor Participatie valt de gemeente onder de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam. Binnen deze regio heeft Haarlemmermeer zelf veel geregeld. Haarlemmermeer participeert in de AM-werkorganisatie<sup>111</sup>, die inwoners die niet zelfstandig in staat zijn tenminste 70% van het wettelijk minimumloon (hierna WML) te verdienen, op maat ondersteunt en begeleidt naar passend werk. De AM-werkorganisatie is een gemeenschappelijke regeling (type bedrijfsvoeringsorganisatie) van vijf gemeenten: Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn, Amstelveen en Aalsmeer. De portefeuillehouders van de vijf gemeenten vormen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. De AM-werkorganisatie valt dus onder een duidelijke governance relatie vanuit Haarlemmermeer. Tussen de deelnemende gemeenten onderling zou men wel kunnen spreken van 'regie': door actieve bestuurlijke en ambtelijke participatie in de (voorbereiding van de) besturing van de AM-werkorganisatie kan Haarlemmermeer de gezamenlijke koers meer of minder sterk beïnvloeden. Over de inrichting van de AM-werkorganisatie is overleg gevoerd met de participatieraden van de deelnemende gemeenten, ook die van Haarlemmermeer.

Naast de AM-werkorganisatie is ook het UWV een belangrijke bovenlokale ketenpartner waarmee de gemeente nauw contact onderhoudt. Voordat er mensen vanuit het UWV naar de WW (gemeentelijke verantwoordelijkheid) overgaan, heeft de gemeente al op een paar momenten contact gehad met het UWV, zodat er zicht is op wie naar de WW overgaan en wat kan worden gedaan om die mensen zo snel mogelijk naar betaalde arbeid te helpen.<sup>112</sup>

## 7.2.2. REGIEROL GEMEENTE HAARLEMMERMEER TEN AANZIEN VAN LOKALE 1<sup>E</sup> EN 2<sup>E</sup> LIJN

Ten aanzien van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns voorzieningen geldt dat de gemeente slechts voor een deel een directe sturingsrelatie als opdrachtgever heeft. Voor de overige 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijnsvoorzieningen is de gemeente aangewezen op haar regierol. Ten aanzien van de gemandateerde professionals vult de gemeente deze in door middel van kwaliteitseisen en opleiding en door monitoring via MensCentraal.

Huisartsen vallen buiten de directe sturing van de gemeente, maar hebben een belangrijke functie in het systeem als geheel. Betrokken ambtenaren noemen het een uitdaging om tot samenwerking te komen met de huisartsen. Ook de zorgverzekeraar is daarbij nodig<sup>113</sup>; de zorgverzekeraar kan bij de inkoop bij huisartsen prikkels zetten op bijvoorbeeld aandacht voor mantelzorgers.<sup>114</sup> De samenwerking met de in de regio preferente zorgverzekeraar Zorg en Zekerheid (waarmee een collectieve ziektekostenverzekering voor minima wordt aangeboden) biedt de gemeente een ingang om daarop invloed uit te oefenen. Ook wijkverpleegkundigen vormen een belangrijk onderdeel van de 1<sup>e</sup> lijns voorzieningen, waarbij het feit dat nu ook wijkverpleegkundigen in een pilot tussen gemeente Haarlemmermeer en het Zorgkantoor gemandateerd zijn, een verruiming van de regierol van de gemeente inhoudt.

<sup>110</sup> Raadsvoorstel 2014.0049742. Meer voor elkaar: Uitwerking van de Koers 2015 - 2018, Verordening sociaal domein Haarlemmermeer 2015 en Verordening Participatieraad gemeente Haarlemmermeer 2015, p. 28 e.v.

<sup>111</sup> Raadsvoorstel 2015.0052268

<sup>112</sup> Gesprek met portefeuillehouders

<sup>113</sup> Gesprek met portefeuillehouders

<sup>114</sup> Gesprek met portefeuillehouders

De Meer-teams hebben een cruciale rol in het Haarlemmermeers model en vallen onder directe governance van de gemeente, doordat in de Meer-teams een teamleider vanuit de gemeente participeert en doordat de overige teamleden zijn gedetacheerd vanuit de moederorganisaties. De inrichting en inbedding van de Meer-teams blijkt, uit het evaluatieonderzoek dat het college zelf heeft gedaan, een succesfactor in het realiseren van de beoogde doelstellingen.<sup>115</sup> Tot dusverre is er één keer een klacht geweest dat een moederorganisatie druk uitoefende op een lid van een Meer-team om te handelen in een andere lijn dan die van het Meer-team. De categoriemanagers geven aan dat alertheid op eventuele druk of belangenconflicten vanuit de moederorganisaties op de leden van het Meer-team geboden blijft. Door de categoriemanagers Het Meer-team heeft een regietaak richting het voorveld in het gebied waarin zij werkzaam is.<sup>116</sup>

Via de TransformeerMonitor beschikt de gemeente (binnenkort) over informatie over de ontwikkeling van het gebruik van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn, die ook kan worden ingezet voor de invulling van de regierol.

### 7.2.3. REGIEROL GEMEENTE HAARLEMMERMEER TEN AANZIEN VAN LOKALE VOORVELD / 0<sup>E</sup> LIJN

De belangrijkste regielijn naar het voorveld loopt via het subsidiebeleid. Volgens meerdere betrokken ambtenaren is het lokale voorveld nog niet goed aangehaakt.<sup>117</sup> De beweging van zwaar naar licht doortrekken naar het voorveld is een grote uitdaging die nog slechts beperkt is ingezet. Alleen woningcorporaties zijn vroegtijdig betrokken. Richting mantelzorgers is nog geen structurele invulling gegeven aan de regierol. Er is een uitvoeringsplan<sup>118</sup>, waarin concrete activiteiten en resultaten voor 2016 en begin 2017 zijn geformuleerd, onder meer voor de afstemming ten aanzien van het voorveld bij de inkoop en in de categorieteams. In de praktijk zijn de sturing op ingekochte zorg en ondersteuning enerzijds en de regie op het voorveld anderzijds nu nog gescheiden werelden. De poortwachters van de gemeente, met name vanuit het cluster Samenleving, Sport en Cultuur, spreken inhoudelijk met het voorveld.

In 2014 is veel communicatieve aandacht besteed aan vindplaatsen. Ook bewoners zijn in 2014 door middel van bewonersbijeenkomsten, meegenomen in 'de bedoeling'. Vanaf januari 2015 is nog sporadisch sprake van communicatieve inzet richting het voorveld. Op dit moment is sprake van twee bewegingen om de regie op het voorveld te versterken. Enerzijds is dat de herijking van het subsidiebeleid<sup>119</sup>, anderzijds de voorgestelde inzet vanuit de Meer-teams<sup>120</sup> op het verder ontwikkelen van het voorveld ten aanzien van hun rol in het Haarlemmermeers model.

<sup>115</sup> B&W nota 19 april 2016 - Evaluatie Meer-teams sociaal domein

<sup>116</sup> Evaluatie Meer-teams sociaal domein

<sup>117</sup> Daarbij valt op dat er uiteenlopende definities zijn van wat 'het voorveld' is. Soms worden ook huisartsen, CJG en GGD als voorveld bestempeld. In dit rapport verstaan wij onder het voorveld de voorzieningen die geen professionele rol in hulpverlening, zorg en ondersteuning hebben

<sup>118</sup> Uitvoeringsplan 2016/2017 Verandertraject naar een stevige sociale basis

<sup>119</sup> Gesprek met portefeuillehouders

<sup>120</sup> B&W nota 19 april 2016 – Evaluatie Meer-teams sociaal domein

### 7.3. SAMENVATTEND BEELD / CONCLUSIES

Onderzoeksvraag:

*Hoe geeft de gemeente invulling aan de integrale regierol in het sociale domein als het op diverse aspecten afhankelijk is van de inzet van partners?*

- Ten aanzien van regionale samenwerking heeft Haarlemmermeer een relatief autonome positie. Voor jeugdhulp en Wmo is gemeente zelf de regio; voor de jeugdzorg vormt Haarlemmermeer een regio samen met Kennemerland en IJmond; voor participatie valt Haarlemmermeer onder de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam. Daardoor heeft de gemeente weinig concessies hoeven doen ten aanzien van het beleid en de (inrichting van de) uitvoering, maar heeft zij ook beperkte invloed buiten haar eigen grenzen. Doordat Haarlemmermeer voor de verschillende onderdelen van het sociaal domein met verschillende regio's samenwerkt, heeft de gemeente weinig mogelijkheden om door uitruil van belangen tot optimale resultaten te komen.
- Lokaal heeft de gemeente een stevige verbinding weten te realiseren op enkele onderdelen van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn die niet onder haar directe aansturing vallen, door het werken met gemandateerde professionals die zich daarvoor committeren aan een aantal richtlijnen van de gemeente.
- Ten aanzien van belangrijke ketenpartners als UWV en zorgverzekeraar Zorg en Zekerheid geeft de gemeente actief invulling aan mogelijkheden voor samenwerking en regie.
- De regie op de zelfstandige en niet gemandateerde professionals is beperkt, evenals de regie op samenwerking tussen het voorveld (de 0<sup>e</sup> lijn) en de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn. Via de Meer-teams, het uitvoeringsplan 'Naar een stevige sociale basis' en door herijking van subsidiebeleid, wordt gestreefd naar meer regie op het voorveld.
- Communicatie als regie-instrument lijkt onderbelicht. In algemene zin is er relatief weinig aandacht voor de regierol (naar niet-contractpartners) ten opzichte van de aandacht voor de opdrachtgeversrol (met contractpartners). En de veranderopgave voor het voorveld lijkt onderschat ten opzichte van de aandacht die naar de eigen veranderopgave is gegaan.

## 8. INTEGRAAL EN MINDER VERSCHOT WERKEN

---

### 8.1. INLEIDING EN FOCUSPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Lukt het om daadwerkelijk meer integraal en minder verschot te werken?*

Integraal werken en ontschotting is hier breed opgevat en omvat zowel een brede kijk op de opgave, waarbij de definitie van wat er aan de hand is en wat nodig is niet wordt begrensd door de grenzen van wetten of van disciplines, als het flexibel en wendbaar kunnen inzetten van interventies en middelen, niet belemmerd door organisatorische, wettelijke of professionele schotten.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we ons daarom gericht op de volgende focuspunten:

1. Afstemming tussen afdelingen / domeinen binnen de gemeente bij ontwikkeling, programmering en uitvoering van beleid.
2. Integrale vraagverheldering bij de intake.
3. Ontschot inzetten van budgetten.
4. Afstemming tussen ketenpartners t.a.v. strategie, doelgroepen, aanpak.

Ter *illustratie* volgen twee voorbeelden van verschot werken:

1. Een schot tussen onderwijs en zorg  
Een jongere zit in het kinderdienstencentrum en heeft ontheffing van de leerplicht, maar kan misschien wel weer naar school; er is een kans dat dat succesvol verloopt. Een proefplaatsing op school zou uitkomst kunnen bieden. Echter: de school wil geen hoofdelijke verantwoordelijkheid hebben, die wel bestaat wanneer de jongere wordt ingeschreven. Als de jongere niet wordt ingeschreven en toch naar school gaat, krijgt de school daar niet voor betaald.  
Voor de zorgaanbieder geldt dat de jongere gedurende een proefplaatsing wel een terugkeergarantie heeft naar het kinderdienstencentrum en dat deze plek dus niet kan worden vergeven. Tegelijkertijd mist het kinderdienstencentrum inkomsten, omdat zij ook geen declaratie mogen sturen aan de gemeente voor de plek die (tijdelijk) niet wordt benut, want de jongere is immers niet op het kinderdienstencentrum.  
Oftewel: beide zorgverleners doen met een proefplaatsing extra werk, maar krijgen daar niets voor vergoed. Het komt dan neer op de bereidheid van en de band tussen zorgaanbieders (incl. de school) om tot een oplossing te kunnen komen.  
De oorzaak ligt in dit voorbeeld eigenlijk in de gescheiden financieringsstromen (zorg vanuit de gemeente versus onderwijs vanuit het Ministerie van OCW)  
NB: In 2014 is een werkprogramma t.a.v. samenwerking tussen de jeugdzorg en het onderwijs is opgesteld en overeengekomen<sup>121</sup>, maar in de praktijk wordt nog wel eens tegen schotten aangelopen.
2. Een schot tussen Participatiewet en Wmo

---

<sup>121</sup> Werkprogramma 'Deze vuist op deze vuist; Samenwerking opvang, onderwijs, jeugdhulp en gemeente', maart 2014

Een 18+-jongere met een licht verstandelijke beperking (Ivb) die naar het laagste niveau van de praktijkschool gaat en daarna nog begeleiding nodig heeft om daadwerkelijk goed in de arbeidsmarkt terecht te komen. Deze jongere wordt na het schoolverlaten aan zijn/haar lot overgelaten (hij/zij heeft immers een startkwalificatie, vraagt – wanneer hij/zij bijvoorbeeld bij zijn/haar ouders woont – geen uitkering aan en vindt ook niet gemakkelijk een baan, omdat een werkgever het risico niet snel durft te nemen). Pas als het mis gaat, komt zo'n jongere weer in het vizier, maar dan is er vaak al meer hulp nodig (ook vanuit de Wmo). Terwijl er, wanneer het Participatie-deel eerder was ingesprongen, misschien minder geld nodig is om deze jongere goed aan het werk te krijgen.

## 8.2. BEVINDINGEN

### 8.2.1. INTEGRAAL WERKEN BINNEN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

De meeste doelstellingen voor het sociaal domein zijn 3D-breed geformuleerd en bevorderen daarmee een integrale aanpak.<sup>122</sup> Er is een gezamenlijke verordening voor Wmo, jeugdhulp en participatie, met een deel gezamenlijke bepalingen en daarnaast domeinspecifieke hoofdstukken.<sup>123</sup>

In het strategisch Managementteam wordt de verbinding tussen beleid, sturing en uitvoering geborgd. Er is vanaf het begin gekozen voor een gezamenlijke benadering van Jeugd, Wmo en Participatie.<sup>124</sup> Wel is er volgens betrokken ambtenaren nog verschil tussen de theorie en ambities enerzijds en de praktijk anderzijds.

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt tussen Jeugd en Wmo goed gecommuniceerd en redelijk integraal gewerkt, vanuit gezamenlijke beleidsregels, gericht op proceskwaliteit. Participatie ofwel Werk & Inkomen staat nog relatief apart: er wordt wel gestreefd naar meer afstemming maar zowel de cultuur als de wetgeving wijken af van de rest van het sociaal domein<sup>125</sup> en aanpak van de veelal zorggerelateerde problemen van langdurig werklozen is nog niet voldoende op gang. Door de eis dat poortmanagers in het team zorg en ondersteuning een zogenaamd T-profiel hebben (naast expertise op één onderdeel een algemene kennis van meerdere onderdelen) is een basis gelegd voor meer integraal werken. De Meer-teams zijn multidisciplinair samengesteld. In de notitie *Fijnstructuur*<sup>126</sup> is overigens geen onderbouwing te vinden van de bovenstaande bevindingen uit de interviews.

De doorontwikkeling van beleid en afstemming met zorgaanbieders en gebruikers is belegd bij de categorieteams, waarbij voor Wmo, Jeugd, Participatie en Toeleiding elk een apart team is ingericht. De onderlinge afstemming tussen de teams wordt volgens de categoriemanagers geborgd door wekelijks gezamenlijk overleg.

<sup>122</sup> Meer voor elkaar, de koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer

<sup>123</sup> Verordening sociaal domein Haarlemmermeer 2016 en wijziging Verordening sociaal domein Haarlemmermeer 2015 (2e wijziging)

<sup>124</sup> Meer voor elkaar, de koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer

<sup>125</sup> Gesprek met portefeuillehouders

<sup>126</sup> Fijnstructuur, Organiseren vanuit de bedoeling; Beleid, sturing en uitvoering in het sociaal domein, 10-06-2015

Op de snijvlakken jeugd-Wmo en jeugd-Participatie (wanneer jongeren 18 jaar worden) en Wmo-Wlz-ZVW, dus waar mensen overgaan van de ene wettelijke regeling naar een andere, is nog geen integraliteit in de uitvoering gerealiseerd.

### 8.2.2. INTEGRALE VRAAGVERHELDERING BIJ INTAKE

De intake is 3D-breed; er wordt een aanvraag gedaan op negen leefdomeinen. Degene die het keukentafelgesprek voert bepaalt welke hulp men krijgt, 3D-breed. Gemandateerde professionals hebben beperkt mandaat, alleen voor hun eigen deel en kunnen niet rechtstreeks inkomensvoorzieningen toekennen. Er is nog geen feitenmateriaal beschikbaar op basis waarvan kan worden vastgesteld of de integrale intake en de training van de (gemandateerde) professionals ook tot meer integrale ondersteuningsplannen leiden voor de inwoners.

### 8.2.3. ONTSCHOT INZETTEN VAN BUDGETTEN

Budgettair is er de mogelijkheid om te schuiven tussen Wmo en Jeugd; het Participatiebudget echter, is volgens betrokken ambtenaren een apart budget waarmee niet kan worden geschoven. Het (MOZ) budget voor inkoop van zorg en voorzieningen is nog gescheiden van het (SSC) budget voor subsidiering van voorzieningen. Betrokken ambtenaren ervaren het als een uitdaging om als MOZ (waar de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns voorzieningen onder vallen) en SSC (0<sup>e</sup> lijn, voorveld) gezamenlijk op te trekken en beide budgetten in te zetten om beweging in gang te krijgen. Er zijn door de gemeente zelf een aantal zachte budgettaire schotjes geplaatst, t.b.v. de controlesystematiek en overzichtelijkheid, maar die er in de praktijk technisch gesproken niet zijn.<sup>127</sup>

### 8.2.4. AFSTEMMING TUSSEN KETENPARTNERS T.A.V. STRATEGIE, DOELGROEPEN EN AANPAK

Tussen de 0<sup>de</sup> lijn (het voorveld) en de 1<sup>e</sup> lijn en verder is er nog geen integrale aanpak, maar ontstaat wel kruisbestuiving. De professional aan de voorkant wordt genoemd als middel tot integraliteit, waarbij vertrouwen als basisvoorwaarde geldt. Het werken met gemandateerde professionals geeft hieraan invulling. De samenwerking met overige professional wordt als lastige uitdaging gezien. Sturing op de integrale werkwijze van de professionals vindt plaats door gesprekken, intervisie en casusbesprekingen.

Door de keuze voor het categoriemanagement vindt afstemming tussen gecontracteerde partijen/ketenpartners vooral plaats binnen de gedefinieerde categorieën (Wmo, Jeugd, Participatie en Toeleiding). Wel wordt door de categoriemanagers actief ingezet op het overstijgen van de oude schotten, door aanbieders vanuit Jeugd en Wmo bij elkaar te brengen en met hen gezamenlijk te praten over dilemma's. De gemeente neemt daarin een initiërende en faciliterende rol.

Er is enige zorg over schotten tussen de 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> lijnszorg<sup>128</sup>; om die reden vindt een evaluatie plaats waarin wordt onderzocht of er wel tijdige (de-)escalatie plaatsvindt en professionals mensen niet te lang 'bij zich houden'.

<sup>127</sup> Kamerbrief 11-09-2014 Voorstel van wet houdende tijdelijke bepalingen in verband met de instelling van een deelfonds sociaal domein

<sup>128</sup> Voor een toelichting op deze begrippen, zie de begrippenlijst in bijlage 1 bij dit rapport. Overigens geldt dat het onderscheid tussen 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> lijn niet in alle gemeenten en door alle partijen wordt gemaakt; het begrip 2<sup>e</sup> lijnszorg kan ook worden gebruikt om beide niveaus aan te duiden



### 8.3. SAMENVATTEND BEELD / CONCLUSIES

Onderzoeksvraag:

*Lukt het om daadwerkelijk meer integraal en minder vershot te werken?*

De gemeente Haarlemmermeer heeft een forse slag gemaakt naar integraal werken, die al ruim voor de feitelijke decentralisaties in het sociaal domein is ingezet. Veel van de oude 'schotten' zijn in de praktijk doorbroken, doordat:

- voor het gehele sociaal domein vanuit gezamenlijke visie en uitgangspunten wordt gewerkt;
- een integrale intake plaatsvindt;
- de poortwachters van de gemeente dankzij de inzet op T-profielen breder kijken dan de eigen kernfunctie;
- de Meer-teams vanuit een multidisciplinair perspectief de complexere casuïstiek beoordelen.

Er is (uiteraard<sup>129</sup>) geen sprake van volledige integraliteit. De integraliteit laat nog te wensen over op de volgende elementen:

- tussen Jeugd en Wmo enerzijds en Participatie anderzijds;
- tussen de 0<sup>e</sup> lijn (het voorveld) en de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn;
- op de snijvlakken tussen jeugdwet en andere wetten, en daardoor ook bij de overgang van 18- naar 18+, en tussen Wmo-WLZ-ZVW;

en er is enige waakzaamheid op zijn plaats voor mogelijk te grote terughoudendheid bij escaleren en de-escaleren tussen 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> lijns-zorg.

---

<sup>129</sup> In de praktijk leidt ontschotten vrijwel altijd tot nieuwe, andere afbakeningen om complexiteit te reduceren en zaken functioneel werkbaar te houden. Ook in het Haarlemmermeers model is een dergelijke reactie zichtbaar

## DEEL II: DE 'VERANDER' ORGANISATIE

---

## 9. TRANSFORMATIE EN DE VERANDERORGANISATIE

---

### 9.1. INLEIDING EN DEELVRAGEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*In welke mate: 1. is georganiseerd dat de gewenste transformatie gaat plaatsvinden en 2. is de organisatie daarvoor toegerust?*

Hiervoor gaan we achtereenvolgens in op de volgende deelvragen:

1. *In hoeverre zijn de veranderdoelen voldoende helder bepaald en SMART uitgewerkt?*
2. *In hoeverre zijn een veranderstrategie en –plan bepaald?*
3. *In hoeverre is een veranderorganisatie ingericht?*
4. *In hoeverre is de planning en control op de verandering ingericht?*

### 9.2. BEVINDINGEN

#### 9.2.1. VERANDERDOELEN HELDER EN SMART

De gemeente Haarlemmermeer is al vroegtijdig begonnen met de veranderopgave in het sociaal domein, zowel richting de inwoners als ten aanzien van de eigen organisatie.<sup>130</sup> Hiervoor is een veranderprogramma ingericht. In een B&W nota van maart 2012<sup>131</sup> worden richting, proces en aanpak van het programma sociaal domein beschreven. In die nota wordt de doelstelling van het programma geformuleerd als “het realiseren van een kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning, die uitgaat van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van onze inwoners en ruimte geeft aan de professionals.” Deze formulering is niet SMART, maar geeft een algemene richting aan. In het Koersdocument wordt deze richting bevestigd en nader uitgewerkt. Daarbij zijn ook de raad, inwoners, organisaties, professionals en participatieraden uitvoerig betrokken en meegenomen.<sup>132</sup>

Latere nota's en plannen, zoals recent de Transformatieagenda<sup>133</sup> en het Uitvoeringsplan 2016/2017<sup>134</sup> geven nadere invulling aan de algemene veranderdoelstelling door subdoelen te formuleren, die overwegend specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden zijn<sup>135</sup>. De veranderdoelen in de Transformatieagenda en het Uitvoeringsplan betreffen zowel de nadere invulling en vervolgstappen in het realiseren van ‘uitgaan van wat mensen kunnen’, ‘ondersteuning nabij organiseren’, ‘professionals de ruimte geven’ en ‘ontschotten’, als ook innovatie<sup>136</sup> en nieuwe opgaven<sup>137</sup> rond opvang van vluchtelingen en wonen met zorg.

---

<sup>130</sup> Gesprek met portefeuillehouders en diverse andere, ambtelijke interviews

<sup>131</sup> B&W nota maart 2012, Richting, proces en aanpak programma sociaal domein

<sup>132</sup> Raadsvoorstel 2013.0079591: Meer voor elkaar, de koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer

<sup>133</sup> Transformatieagenda Sociaal domein: Focus, Resultaat en Samenhang, januari 2016 (niet bestuurlijk vastgesteld)

<sup>134</sup> Uitvoeringsplan 2016/2017: Naar een sterke sociale basis

<sup>135</sup> In hoeverre de doelen acceptabel zijn is in zekere zin een subjectief en actor-gebonden oordeel. Van bestuurlijk vastgestelde plannen mag dit worden aangenomen, ingeval van (nog) niet bestuurlijk vastgestelde plannen onthouden wij ons van een oordeel

<sup>136</sup> Transformatieagenda Sociaal domein, p. 9

<sup>137</sup> Transformatieagenda Sociaal domein, p. 6

## De transformatie: Wat is de bedoeling?

In 2018 zijn de inwoners meer zelfredzaam op de verschillende leefgebieden, worden inwoners die aanvullend op hulp en ondersteuning zijn aangewezen goed geholpen en kunnen de extra taken die per 2015 zijn overgekomen naar de gemeente bekostigd worden uit de daarvoor door het Rijk beschikbaar gestelde middelen. Om dit resultaat te bereiken hebben we in de Koers en de Uitwerking van de Koers transformatiedoelen benoemd die het kompas vormen voor de transformatie, in de onderliggende rapportages staan de transformatiedoelen nader toegelicht. In de onderliggende rapportage staan de transformatiedoelen nader toegelicht. Kortweg gaat het erom dat we:

Uitgaan van wat mensen kunnen (eigen kracht)* Transformatiedoel A,B en G	Ondersteuning nabij organiseren* Transformatiedoel C en F	Professionals de ruimte geven* Transformatiedoel D	Ontschotten* Transformatiedoel E
A. De transformatie koerst op een sterke, preventieve en toegankelijke sociale basisinfrastructuur.	C. De transformatie koerst op maatwerk en een integrale aanpak op alle leefgebieden, inclusief veiligheid.	D. De transformatie vraagt om ruimte voor de professional en innovatie.	E. De transformatie koerst op een bijdrage van alle partners aan het resultaat.
B. De transformatie koerst op het bevorderen van zelfredzaamheid en bewonersinitiatieven.	F. De transformatie koerst op het afmeten van de kwaliteit aan de ervaring van de gebruikers van de zorg.		
G. De transformatie koerst op een beweging van zware zorg naar lichte zorg.			

### 9.2.2. VERANDERSTRATEGIE EN VERANDERPLAN

De algemene veranderstrategie is incrementeel (stapsgewijs), visiegestuurd en lerend. De visie en paradigmawisseling die al rond 2010 is ingezet<sup>138</sup> vormen de leidraad van waaruit voortdurend – door middel van periodieke plannen zoals de Transformatieagenda, het Uitvoeringsplan, maar ook bijv. in de overleggen tussen gemeente en zorgaanbieders – wordt bepaald welke veranderstappen gewenst zijn. Er is geen totaalplan of blauwdruk voor hoe de organisatie als geheel (inclusief uitvoerende partijen) er op een bepaald moment precies moet uitzien; in plaats daarvan zijn de transformatiedoelen en uitgangspunten voor het sociaal domein de (blijvende) toetsstenen waaraan bepaald wordt of en welke veranderstappen gewenst zijn.

Voor afzonderlijke veranderstappen binnen het geheel wordt in wisselende mate met concrete veranderplannen gewerkt en worden verschillende veranderstrategieën toegepast.

De Transformatieagenda Sociaal domein<sup>139</sup> onderscheidt vier wijzen van sturen op de verandering:

- Sturen met visie en leidende principes;
- Sturen door inrichtingskeuzes;
- Sturen door bekostiging, inkoop en subsidies;
- Sturen door monitoring en verantwoording<sup>140</sup>.

Deze wijzen van sturen op verandering worden in de praktijk alle vier toegepast, waarbij de later genoemde sturingswijzen ingebed zijn in de eerst genoemde.

Over de visie en leidende principes zijn in 2014 ook gesprekken gevoerd bij de vindplaatsen en met huisartsen.

De visie en algemene veranderdoelstelling zijn vertaald in de inrichtingskeuzes waaruit het Haarlemmermeers model is opgebouwd, maar ook in 'kleinere' inrichtingskeuzes

<sup>138</sup> Gesprek met portefeuillehouders

<sup>139</sup> Transformatieagenda Sociaal domein, p. 10-11

<sup>140</sup> Zie 9.2.4.

binnen de ambtelijke organisatie<sup>141</sup>, zoals de keuze voor medewerkers met zogenaamde T-profielen in het cluster MOZ. Via Personeelsbeleid is gestuurd door middel van training<sup>142</sup>, selectie van nieuwe en oude medewerkers (HBO+ niveau en T-profielen), samen werken, samen leren en intervisie. Volgens sommigen is gekozen om geen energie te steken in grote interne (re)organisatie. Anderen benoemen dat veel tijd is genomen voor verkenning en verandering, bijvoorbeeld bij het cluster Samenleving, Sport en Cultuur en dat geruime tijd is gewerkt met een 'doen alsof situatie'.

Er is en wordt gestuurd op verandering bij de uitvoeringspartners via een veranderde wijze van inkoop: resultaatbekostiging in plaats van de traditionele bekostiging op basis van "p maal q". Op termijn worden nog verdergaande vormen van sturing op verandering door andere inkoop beoogd; op dit moment is de gemeente nog niet ver genoeg om over te kunnen gaan tot populatiebekostiging. Wel wordt actief gevolgd wat op dat vlak elders gebeurt.<sup>143</sup>

De incrementele aanpak houdt ook in dat de transformatie doorgaat. Benoemd wordt dat nog meer inzet nodig is op 'werken vanuit de Bedoeling' in de praktijk, vooral bij SDV.

### 9.2.3. VERANDERORGANISATIE INGERICHT

In de aanloop naar de transitie (tot aan 1-1-2015) was er een programmamanager Sociaal domein. In die periode is vooral gestuurd op voorbereiding daarvoor en is minder aandacht besteed aan sturing op transformatie. Het overgrote deel van de beschikbare tijd is besteed aan herindicaties in plaats van aan transitie.

Vanaf 1 januari 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor de veranderopgave in de lijn en is er geen sprake meer van programmamanagement.

In de werkplannen van de lijnorganisatie is tijd gereserveerd voor transformeren; betrokken ambtenaren geven aan dat het desondanks schipperen blijft om voldoende tijd en aandacht aan de transformatie te kunnen besteden. Bijvoorbeeld voor het Team Zorg & Ondersteuning is in het interview aangegeven dat het productieverlies in het verleden – door trainingen en omdat er meer taken bij kwamen – niet voldoende is opgevangen, waardoor achterstanden zijn ontstaan bij de Wmo en de bijstand. Er is een zorg dat dit bij een nieuw project wederom gebeurt. Hetzelfde is aangegeven voor de Meer-teams: hier is sprake van een hoge case-load, o.a. door de tijd die moet worden besteed aan afschaalzaken van bureau jeugdzorg, via VeiligThuis (alle vrijwillig-kader zaken) en andere zaken zoals huisuitzettingen. Speciaal voor de Meer-teams geldt dat er een toename is in het 'zware deel': cases waarbij direct actie moet worden ondernomen, met daarna een hoge contactfrequentie om de cliënt te kunnen volgen. Daarnaast blijkt in de praktijk dat medewerkers soms langer aan een case verbonden zijn dan vooraf gedacht, omdat de intentie om een case zo snel als mogelijk te beleggen in het voorveld, niet altijd lukt.

Er is budgettaire ruimte voor de verandering gecreëerd door middel van de behoedzaamheidsreserve die tot 2018 als budget voor de invoering van de

<sup>141</sup> Notitie Fijnstructuur: 'Organiseren vanuit de bedoeling'. Beleid, sturing en uitvoering in het sociaal domein

<sup>142</sup> Met name door de training "Van Boos tot Middel". Ook een artikel van Paul 't Hart over beleidsadviseur 3.0 wordt gebruikt voor de omslag naar van buiten naar binnen werken

<sup>143</sup> Gesprek met wethouders

decentralisaties beschikbaar is. Ontwikkelingen rond leren en trainen worden uit een vrije ruimte van ca. 2 mln bekostigd.

#### 9.2.4. PLANNING EN CONTROL OP DE VERANDERING

Voor de planning en control op de verandering worden verschillende instrumenten ingezet:

- de TransformeerMonitor, waarin de voortgang van de transformatie aan de hand van outcomes wordt gemeten en in beeld gebracht. De opzet en werkwijze van de TransformeerMonitor is beschreven in H5 van dit rapport;
- diverse evaluatieonderzoeken naar de nieuwe onderdelen en werkwijze in het sociaal domein, zoals het recent verschenen evaluatieonderzoek naar het functioneren van de Meer-teams, een evaluatie die in voorjaar 2016 wordt uitgevoerd naar de mate waarin professionals de-escaleren, en andere onderzoeken.

Voor de beoordeling van de effectiviteit van onderdelen van de Transformatieagenda en het Uitvoeringsplan zijn dergelijke evaluatieonderzoeken essentieel. Op welke wijze de voortgang van de uitvoering van de Transformatieagenda en het Uitvoeringsplan gemonitord worden en hoe en door wie gesignaleerd wordt of bijsturing nodig is, is onlangs vastgesteld In het Strategisch MT Sociaal Domein van 14 juni jl. Het Strategisch MT monitort per kwartaal hoe het staat met de Transformatie-agenda en het Uitvoeringsplan.

#### 9.3. SAMENVATTEND BEELD / CONCLUSIES

Onderzoeksvraag:

*In welke mate: 1. is georganiseerd dat de gewenste transformatie gaat plaatsvinden en 2. is de organisatie daarvoor toegerust?*

De sturing op de verandering vindt plaats door middel van de een incrementele aanpak, geleid door visie en sturende principes. Daarbinnen wordt met concretere uitvoeringsplannen gewerkt waarin subdoelen en tussenstappen redelijk SMART gemaakt worden. De getrapte wijze van sturing (leidende visie en uitgangspunten die vertaald worden naar sturing door middel van inrichtingskeuzes, financiële prikkels en afspraken en verantwoording en controle) biedt een goede basis voor koersvastheid in de transformatie.

In de Transformatieagenda en het uitvoeringsplan 2016/2017 wordt ook aandacht besteed aan de beoogde verandering in het veld en bij de uitvoeringpartners.

Er is beperkt sprake van een veranderorganisatie: de verantwoordelijkheid voor de transformatie ligt sinds 1 januari 2015 bij de lijn; er is geen sprake meer van programmamanagement. Wel is er budgettaire ruimte en enige ruimte in de werkplannen voor het realiseren van de verandering. In de aanloop naar de transitie was wel sprake van programmamanagement.

Er lijkt veel aandacht te zijn besteed aan de P&O kant van transformatie, en relatief weinig aan de planning en control. Er wordt veel gewerkt op basis van vertrouwen, weinig op

basis van “meten=weten”. De Transformatieagenda en het uitvoeringsplan voor 2016/2017 bevatten voldoende SMART geformuleerde doelen om te kunnen werken met een gerichte PDCA<sup>144</sup>-cyclus.

Tot slot: Veel geïnterviewden hebben het, wanneer zij worden gevraagd naar de doelstellingen voor het sociaal domein, vooral over organisatiedoelen in plaats van de beDOELingEN. Aangezien de beDOELingEN vooral gedefinieerd zijn in termen van proceskwaliteit<sup>145</sup> is het begrijpelijk dat organisatiedoelen en beoogde resultaten dooreen vloeien, en kan hieruit zelfs worden geconcludeerd dat de transformatie in de hoofden van betrokkenen serieus is geland.

---

<sup>144</sup> Plan-Do-Check-Act: cyclus waarbij de uitvoering van geplande activiteiten wordt gecheckt (gemonitord en geëvalueerd) zodat waar nodig kan worden bijgestuurd

<sup>145</sup> Het is juist de beDOELing dat niet meer wordt gedacht in termen van standaardoplossingen voor standaarddoelgroepen, maar in termen van maatwerk voor individuele inwoners

## BIJLAGE 1: BEGRIPPENLIJST

---

Algemene voorziening	:	Voorziening die voor iedereen toegankelijk is zonder indicatiestelling of beschikking
Ambulante zorg	:	Zorg waarbij de cliënt zich voor behandeling verplaatst naar de zorgverlener, zonder opname met overnachting, of waarbij de zorgverlener de cliënt bezoekt in diens eigen omgeving
Derdelijnszorg	:	Residentiële zorg die alleen toegankelijk is na verwijzing door een zorgaanbieder uit de eerste of tweede lijn. <i>Overigens geldt dat het onderscheid tussen 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> lijn niet in alle gemeenten en door alle partijen wordt gemaakt; het begrip 2<sup>e</sup> lijnszorg kan ook worden gebruikt om beide niveaus aan te duiden.</i>
Eerstelijnszorg	:	Alle zorg die direct toegankelijk is voor de patiënt. Denk aan huisartsen, maatschappelijk werk en spoedeisende hulp in ziekenhuizen.
Gemandateerde professionals	:	Professionals in de 0 <sup>e</sup> en 1 <sup>e</sup> lijn, niet in dienst van de gemeente, die door de gemeente zijn gemandateerd om binnen bepaalde kaders rechtstreeks individuele voorzieningen toe te kennen
Individuele voorziening	:	Voorziening die slechts toegankelijk is op basis van een individuele indicatie en beschikking
Meer-team	:	Multidisciplinair team voor overleg over complexe en meervoudige casussen. Er zijn drie Meer-teams in Haarlemmermeer: Noord, Midden en Zuid
MensCentraal	:	Registratiesysteem voor toegekende en verleende zorg en ondersteuning
MOZ	:	Maatschappelijke ondersteuning en zorg, een van de clusters binnen de gemeente Haarlemmermeer
Nulde lijn	:	Zie voorveld of voorliggend veld
Nuldelijnszorg	:	Zorg die gegeven wordt door anderen dan zorg-professionals, bijvoorbeeld mantelzorgers, vrijwilligers en familie.
Residentiële zorg	:	Zorg waarbij sprake is van opname en verblijf (overnachting) binnen de muren van de zorginstelling
Sociale infrastructuur	:	Het geheel van organisaties, diensten en voorzieningen dat tot doel heeft de samenhang tussen de mensen te versterken, de



- leefbaarheid te vergroten en de participatie in steden, dorpen en wijken te bevorderen.
- TBV : Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
- Team Zorg & Ondersteuning : Team Zorg en Ondersteuning is per 1 januari 2016 ontstaan vanuit de samenvoeging van het eerdere Wmo-team en het Ondersteuningsteam dat de keukentafelgesprekken rond de transitie heeft uitgevoerd. Team Zorg & Ondersteuning behandelt aanvragen voor huishoudelijke hulp (Wmo) en alle voorzieningen zoals vervoer, rolstoelen, woningaanpassingen, dagbesteding en individuele begeleiding, maar houdt zich ook bezig met de Jeugdwet, kinderen die onder de AWBZ vielen en overgegaan zijn naar de Jeugdwet; herindicaties en PGB's.
- Tweedelijnszorg : (Ambulante) zorg die alleen toegankelijk is na verwijzing door een zorgaanbieder uit de eerste lijn. Denk aan een gespecialiseerde arts of een therapeut-psycholoog
- Voor(liggend) veld : Het preventieve deel van de sociale infrastructuur: de voorzieningen, diensten, organisaties en informele verbanden die bijdragen aan zelfredzaamheid van mensen en signalering van mogelijke bedreigingen daarvan
- WLZ : Wet langdurige zorg
- WML : Wettelijk minimumloon
- ZVW : Zorgverzekeringswet

## BIJLAGE 2: BRONNEN – INTERVIEWS EN DOCUMENTEN

### GEHOUDEN INTERVIEWS

1	Mevr. Kristine Leenman	Directeur Sociaal Domein
2	Dhr. Alexander van Mazijk	Programmamanager Sociaal Domein (nu: Directeur Bedrijfsvoering)
3	Mevr. Tessa Kraemer	Projectleider Wmo (nu: sr. Beleidsadviseur Wmo)
4	Mevr. Constance Baauw	Clustermanager SDV (Sociale DienstVerlening)
5	Mevr. Beatrijs Aukema	Projectleider participatiewet (nu: sr. Beleidsadviseur W&I)
6	Dhr. Hans Blok	Clustermanager MOZ (Maatschappelijke Ondersteuning & Zorg)
7	Dhr. Menno de Haan	Clustermanager SSC (Samenleving, Sport & Cultuur)
8	Mevr. Mariëlle van den Ackerveken	Projectleider sociale infrastructuur en teammanager ondersteuningsteam (nu: Teammgr. Team Zorg & Ondersteuning)
9	Mevr. Marga Drewes	Projectleider Jeugd (nu: projectleider transformeren met de wijk)
10	Dhr. Edwin Bak	Programmasecretaris (nu: Bedrijfskundig Adviseur Sociaal Domein)
	Mevr. Souad Bounja	Financieel Adviseur Sociaal Domein
11	Portefeuillehouders	
	Dhr. Ap Reinders	Arbeidsmarktbeleid en sociale zaken
	Dhr. John Nederstigt	Jeugdzorg en onderwijsbeleid
	Dhr. Tom Horn	Zorg, Welzijn en Wonen
	Dhr. Derk Reneman	Decentralisaties sociaal domein (coördinerend)
	Dhr. Jowini Hooplot	Bestuursadviseur
12	Categoriemanagers	Groepsinterview met 2 categoriemanagers
13	Raadsleden	Groepsinterview met leden van de gemeenteraad
14	Meer-teams Team Zorg & Ondersteuning	Groepsinterview met leden van de teams
15	Zorgaanbieders	Interview met 1 zorgaanbieder <sup>146</sup>

<sup>146</sup> Door de ambtelijke organisatie zijn 5 zorgaanbieders aangereikt om een interview mee te houden. Van 2 zorgaanbieders is op herhaaldelijk verzoek geen reactie gekomen. 2 Zorgaanbieders lieten weten dat de gegeven data en tijdstippen voor hen niet mogelijk waren.

## GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- 0.12-EB-presentatie rolling forecast SD breed - BASD
- 0.4-EB-rolling forecast juli-augustus 2015
- 20140614\_Meer voor elkaar-akkoord 15 zorgaanbieders
- Beleidsregels Toegangsproces en maatwerkvoorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Haarlemmermeer 2016, 29 december 2015, gemeenteblad Gemeente Haarlemmermeer
- Beleidsregels Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Haarlemmermeer 2015, 22 januari 2015, gemeenteblad Gemeente Haarlemmermeer
- Brief aan de gemeenteraad toelichting financiële paragraaf voortgang programma SD maart 2014, 17 april 2014
- Brief aan de raad (15.09399) Aanpak van klachtafhandeling en geschilbeslechting in het sociaal domein
- De koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer, Programma hervorming sociaal domein, Gemeente Haarlemmermeer, oktober 2013
- Eindrapportage bovenregionaal inkoopproces van de jeugdhulp Inkopen, 2014
- Evaluatie Meer-teams sociaal domein
- Fijnstructuur organiseren vanuit de bedoeling: beleid, sturing en uitvoering in het sociaal domein, 10 juni 2015
- Financiële begroting 2014 – 2017, Gemeente Haarlemmermeer
- Financiële begroting 2015 – 2018, Gemeente Haarlemmermeer
- Format productieverantwoording
- Gemeente Haarlemmermeer – organogram
- Integraal toegangsproces 3d, Uitgangspunten en procesbeschrijvingen, 4 juli 2014
- Jaarstukken 2014, Gemeente Haarlemmermeer
- Kwartaalbrief uitvoering Wmo 2015
- Kwartaalbrief uitvoering Wmo 2015 - Bijlage 1. Projectsubsidie Wmo-werkplaats
- Kwartaalbrief uitvoering Wmo 2015 - Bijlage 2. Onderzoek omvang en aard van zorgmijding
- Marap tbv Soc Kamer E Bons \_ Rekenkamer
- Najaarsrapportage 2014, Gemeente Haarlemmermeer
- Najaarsrapportage 2015, Gemeente Haarlemmermeer
- Najaarsrapportage 2015, Gemeente Haarlemmermeer
- Nota BenW Stand van zaken programma sociaal domein Meer voor elkaar aug 2014, 19 augustus 2014
- Nota van BenW Aanpassing beleidsregels Sociaal Domein Haarlemmermeer en Financieel besluit
- Nota van BenW Eigen bijdrage Wmo 2016, november 2015
- Nota van BenW Hulp bij het huishouden
- Nota van BenW Richting, proces en aanpak programma sociaal domein, maart 2012
- Nota van BenW samenwerkingsoverkomst realisatie banenafpraak mensen met een arbeidsbeperking
- Nota van BenW Stand van zaken programma sociaal domein Meer voor elkaar april 2015, 28 april 2015
- Nota van BenW Stand van zaken programma sociaal domein, november 2014, 25 november 2014
- Nota van BenW Stand van zaken programma sociaal domein, september 2015

- Nota van BenW Vaststelling beleidsregels Sociaal Domein Haarlemmermeer 2015 Financieel besluit
- Nota van BW Ondertekening raamcontracten sociaal domein, oktober 2014
- Nota van BW Regionale samenwerking in het sociaal domein, mei 2013Nota Actualisatie jeugd- en onderwijsbeleid (2016.0016053)
- Nota Besteding Participatiebudget 2016.0014820)
- Nota Inrichting toezicht Wet Maatschappelijke ondersteuning (2015.0053427)
- Nota Juridische entiteit Veilig Thuis (2015.0027146)
- Nota ondertekening raamcontracten sociaal domein, oktober 2014
- Nota Regionale organisatie doelgroepenvervoer per 1 januari 2017 (2015.0025695)
- Nota regionale samenwerking in het sociaal domein 2013.0031131
- Nota Verwervingsstrategie aanbesteding doelgroepenvervoer (2015.0050878)
- Nota wet taaleis (2016.0001806)
- Onderliggende rapportages transformatieagenda versie 1.0 tbv AO 15122
- Opzet en aanpak Transformeermonitor Sociaal Domein
- Organogram MOZ
- Presentatie Informatieve Raadsbijeenkomst TransforMeerMonitor, 4 feb 2016
- Programma Sociaal Domein – Plan van Aanpak 2013-2015
- Programma Sociaal domein, uitgangspunten voor de jeugdhulp
- Programmabegroting 2014 – 2017, Gemeente Haarlemmermeer
- Programmabegroting 2015 – 2018, Gemeente Haarlemmermeer
- Programmabegroting 2016 – 2019, Gemeente Haarlemmermeer
- Raadsvoorstel Meer voor elkaar Uitwerking van de Koers 2015-2018
- Raadsvoorstel Meer voor elkaar; de koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer, 26 november 2013
- Raadsvoorstel 'Reserves en voorzieningen' 2015 (kenmerk 2015.0028736)
- Raadsvoorstel Uitvoeringsplan AM Werkorganisatie en wijziging gemeenschappelijke regeling AM Groep, november 2015 (2015.0052268)
- Raadsvoorstel Uitzonderingen eigen bijdrage Wmo 2015, november 2015
- Raadsvoorstel Voortgang programma sociaal domein 'Meer voor elkaar', maart 2014, 4 maart 2014
- Raadsvoorstel Wijziging minimabeleid als gevolg van inwerkingtreding Participatiewet
- Rapportage VIC SDV
- Regionaal Transitiearrangement Jeugd, oktober 2013
- Systeemcontroles 2015
- Transformatieagenda versie 2.0, januari 2016
- Uitvoeringsplan stevige sociale basis 2016
- Uitvoeringsprogramma Sociaal Domein versie 1.0 tbv AO 15122015
- Vaststellen verantwoordingsprotocol en controleprotocol Jeugdwet en Wmo (2016.0001516)
- Verantwoordings- en Controleprotocol, Jeugdhulp Regio Midden- en Zuid Kennemerland, 8 oktober 2015
- Verbijzonderde Interne Controleplan 2015 FB versie 20082015
- Verordening Participatieraad gemeente Haarlemmermeer 2015
- Verordening P-raad 2015, 4 november 2014
- Verordening Sociaal Domein 2015
- Verordening sociaal domein gemeente Haarlemmermeer 2016, 18 januari 2016, gemeentebld Gemeente Haarlemmermeer

- Verordening Sociaal Domein Haarlemmermeer 2016
- Voorjaarsrapportage 2014, Gemeente Haarlemmermeer
- Voorjaarsrapportage 2015, Gemeente Haarlemmermeer
- Werkprogramma 'Deze vuist op deze vuist; Samenwerking opvang, onderwijs, jeugdhulp en gemeente', maart 2014
- Wijziging Verordening Sociaal Domein Haarlemmermeer 2015

## BIJLAGE 3: NIEUWE STRUCTUUR PROGRAMMABEGROTING 2016-2019, 'SOCIAAL DOMEIN'

---

De toelichting bij de programmabegroting geeft aan dat door de verschuiving van taken van het rijk naar de gemeenten in verband met de drie decentralisaties in het Sociaal Domein, de inhoud en de beleidsdoelen op dit taakgebied zijn gewijzigd. Ook de samenhang is veranderd. Daarom is besloten de begrotingsprogramma's Zorg en welzijn, Werk en inkomen, Jeugd en onderwijs en Cultuur, sport en recreatie door te ontwikkelen. Deze vier programma's zijn nu verdeeld over twee nieuwe programma's: Zorg en werk en Maatschappelijke ontwikkeling.<sup>147</sup>

De nieuwe structuur ziet er daarmee als volgt uit:

### **Programma Zorg en werk**

"Inwoners van Haarlemmermeer krijgen, waar nodig, hulp en ondersteuning gericht op zelfredzaam en naar vermogen deelnemen aan de samenleving."

- *Beleidsdoel A: Inwoners ontvangen zorg en ondersteuning thuis.*  
Activiteiten:
  - Bieden van ondersteuning thuis
  - Bieden van groepsondersteuning en vervoer
  - Laten uitvoeren van jeugdbescherming en jeugdreclassering
  - Organiseren van Veilig Thuis
  - Hulpverleners door de Meer-teams
- *Beleidsdoel B: Inwoners ontvangen zorg en ondersteuning met verblijf.*  
Activiteiten
  - Voorzien in pleegzorg en gezinshuizen
  - Inkopen van residentiële hulp of behandeling
  - Inkopen van gesloten jeugdhulp
  - Bieden van beschermd wonen
  - Bieden van maatschappelijke opvang
  - Bieden van kortdurend verblijf
- *Beleidsdoel C: Onze inwoners zijn economisch zelfstandig; werk boven uitkering.*  
Activiteiten
  - Uitoefenen van de poortwachtersfunctie
  - Bemiddelen richting arbeidsmarkt
  - Het zorgvuldig afbouwen van de Wsw
  - Organiseren vraaggerichte werkgeversbenadering
  - Uitvoeren Meer-prestatie
  - Ontwikkelen nieuwe uitvoeringsstructuur
- *Beleidsdoel D: Het garanderen van een bestaansminimum voor inwoners die dit tijdelijk niet zelfstandig kunnen.*  
Activiteiten
  - Garanderen van bestaanszekerheid door het rechtmatig en tijdig verstrekken van uitkeringen
  - Fraudebestrijding en het nemen van maatregelen bij het niet nakomen van afspraken en de inlichtingenplicht
  - Uitvoeren van het minimabeleid
  - Bieden van schuldhulpverlening

### **Programma Maatschappelijke ontwikkeling**

---

<sup>147</sup> Programmabegroting 2016-2019, p.13

Inwoners ontwikkelen zich naar vermogen, participeren actief in de samenleving en ontplooiën zich optimaal.

- **Beleidsdoel A: Inwoners ervaren zo min mogelijk sociale- en gezondheidsproblemen en ontwikkelen een verantwoorde leefstijl.**  
Activiteiten:
  - Het bieden van preventieve opvoed- en opgroeiondersteuning
  - Zorg dragen voor publieke gezondheidszorg
  - Zorg dragen voor collectieve preventie
  - Zorg dragen voor ouderengezondheidszorg
  - Zorg dragen voor openbare geestelijke gezondheidszorg
  - Bieden van informatie en advies en lichte begeleiding
- **Beleidsdoel B: Onze jonge inwoners ronden een opleiding af die past bij hun mogelijkheden en ontwikkelen maximaal hun talent.**  
Activiteiten:
  - Zorgdragen voor onderwijshuisvesting
  - Aanpak schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten
  - Zorgen voor leerlingenvervoer
  - Bieden van onderwijsvoorbereiding en –ondersteuning (zoals onderwijsachterstandenbeleid, voor- en vroegschoolse educatie)
  - Bieden van onderwijsverbreding (zoals natuur- en milieueducatie, brede schoolbeleid)
  - Stimuleren van hoger onderwijs
  - Bevorderen van veilige scholen
  - Bevorderen van passend onderwijs
- **Beleidsdoel C: Inwoners nemen in hun buurt of kern, actief deel aan de samenleving.**  
Activiteiten:
  - Zorgen voor en exploiteren van sociaal-culturele accommodaties
  - Zorgen voor een breed aanbod van sociaal-culturele activiteiten
  - Stimuleren en ondersteunen van vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet
  - Bevorderen van inwonersinitiatieven en sociale samenhang in de wijk
  - Stimuleren van jeugdparticipatie
  - Stimuleren van talent- en sociale ontwikkeling bij kinderen, tieners en jongeren
  - Voorkomen en verminderen van jeugdoverlast
  - Uitvoering geven aan de nota Spelen, sporten en ontmoeten in de buitenruimte
  - Bevorderen van integratie van diverse doelgroepen
  - Bevorderen en ondersteunen mantelzorg en respijtzorg
- **Beleidsdoel D: Inwoners nemen deel aan een breed aanbod van culturele activiteiten en maken kennis met de culturele historie van de Haarlemmermeer, waarvoor wij het cultureel erfgoed behouden.**  
Activiteiten:
  - Implementeren van de cultuurnota ‘Ruimte voor Cultuur, kansen voor ondernemerschap’
  - Musea en erfgoed; uitvoeren ambitieniveau 2 conform nota ‘Erfgoed op de kaart’
  - Stimuleren cultureel ondernemerschap
  - Continueren Visie op de Geniedijk in Haarlemmermeer en behouden en duurzaam ontwikkelen van de Stelling van Amsterdam, waaronder de ontwikkeling van het Geniepark
  - Uitvoering programma Beeldende Kunst en Vormgeving, waaronder de gedecentraliseerde BKVGelden
- **Beleidsdoel E: Inwoners beschikken over voldoende aantrekkelijke mogelijkheden om te recreëren, bewegen actief en nemen deel aan sport.**

## Activiteiten

- Binnen de nieuw ontwikkelde programmalijnen ('van Sportstimulering naar duurzaam bewegen' en 'Sport en bewegen in de openbare en fysieke ruimte') het accent verleggen naar de groep volwassenen en meer aandacht besteden aan ouderen en kwetsbaren
- Zorgen voor ondersteuning van (sport-) verenigingen en organisaties
- Ondersteuning kern- en groeisporten, talentontwikkeling en evenementen via het topsportloket
- Zorgen voor de realisatie en efficiënt beheer van voldoende, kwalitatief geschikte gemeentelijke sportaccommodaties
- Afspraken maken over meer uren (gekwalificeerd) bewegingsonderwijs
- Uitvoeren van het eind 2015 vast te stellen recreatie-toerismebeleid, evenementenbeleid en speelruimtebeleid
- Realiseren van recreatie projecten, Park21, de overgenomen projecten van Stichting Mainport en Groen en afronden van de Haarlemmermeergroen projecten Zwaanshoek-noord, Boseilanden en Park Zwanenburg en vernieuwing inrichting Haarlemmermeerse Bos
- Zorgen voor regulier beheer, onderhoud en toezicht in de gemeentelijke recreatiegebieden het Haarlemmermeerse Bos en de Toolenburger Plas
- Deelnemen aan het recreatieschap Spaarnwoude en samenwerking met Staatsbosbeheer