

## **Eindrapport**

### **Kaderstelling in relatie tot decentralisaties in het sociale domein**

**12 november 2013**

## Voorwoord

### Waarom is dit rapport van belang, wat is de toegevoegde waarde?

Op 1 januari 2015 krijgen alle gemeenten meer zeggenschap, taken en middelen toebedeeld op het sociale domein en worden gemeentebesturen verantwoordelijk voor de participatiewet, delen van de AWBZ en de jeugdzorg. De verantwoordelijkheden voor deze decentralisaties zijn groot, zowel voor de effecten naar de burgers, de organisatie, als voor de door het rijk over te dragen budgetten. De uitvoering en voorbereiding van deze nieuwe aanpak is in volle gang, terwijl de diverse juridische, bestuurlijke en financiële kaders nog niet duidelijk zijn. In deze dynamiek moeten gemeenteraden invulling geven aan hun eigen rol en kaders nader bepalen. Hierbij is een belangrijke vraag: wanneer en hoe kunnen gemeenteraden mede richting geven aan het nieuwe beleid?

Dit rapport biedt handvatten voor een concrete kaderstelling, zodat de raad proactief zijn verantwoordelijkheden - zowel nu als in de toekomst - kan invullen. Hiermee kan de raad richting geven aan de gewenste maatschappelijke effecten in het sociale domein en grip krijgen op de daarbij behorende grote financiële geldstromen.

### Welke aspecten van de decentralisaties worden belicht?

De drie decentralisaties zijn voor de gemeenten Medemblik en Opmeer een majeure operatie, waarbij momenteel de focus vooral gericht is op de regionale opzet en de efficiënte en nieuwe inrichting van de organisatie. Naast dit aspect zijn juist de maatschappelijke agenda en de financiële gevolgen voor de gemeenten groot. Het aandeel van de inkomensoverdrachten in de gemeentelijke begroting zal fors toenemen. Gelijkijdig gaan de decentralisaties gepaard met door de gemeenten te realiseren forse bezuinigingen. Dit betekent dat er financiële risico's zijn voor de gemeentelijke begroting. Wij kijken daarom vooral naar de (toekomstige) relatie tussen het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen in het sociale domein, de wijze van organiseren en wat dit betekent voor het effectief inzetten van beschikbare middelen.

### Voor wie is dit rapport bestemd?

Dit rapport is specifiek gericht op de huidige en toekomstige raadsleden na de komende verkiezingen in maart 2014. Een periode waarin de inrichting van de decentralisaties steeds verder wordt vormgegeven, een nieuw raadsprogramma zal ontstaan, en er - zoals we nu al merken - behoefte bij raadsleden is om (be)grip te krijgen van de maatschappelijke opgaven en op de uitvoering en de geldstromen van deze decentralisaties. Daarnaast is het ook van belang voor het college en de gemeentelijke organisatie die druk bezig zijn met de voorbereiding en uitvoering van de decentralisaties en juist ook een rol hebben om de raad te betrekken, de raad in positie te brengen en om de kaders die de raad wil stellen ook in te vullen.

Dit rapport is de weergave van een verkennend onderzoek naar de randvoorwaarden die naar verwachting leiden tot een effectief beleid. Doel is de raden te informeren, handvatten voor kaders te geven en de raad op te roepen deze te bespreken en toe te passen bij de volgende stappen (in het najaar 2013 en in 2014) van deze ingrijpende beweging van decentralisaties. Hiermee kunnen deze kaders richting geven aan de invoering van de decentralisaties in 2015.

## Hoe is het rapport tot stand gekomen?

Het onderzoek is gestart met het verkrijgen van overzicht en inzicht in de decentralisaties. Wat is de bron en intentie hiervan, wat is de situatie nu (medio september 2013) en waar gaat het heen zijn belangrijke vragen. Vragen waar heel veel mensen binnen en buiten gemeenten een antwoord op proberen te krijgen en te geven. Het onderwerp is volop in beweging.

Wij hebben een analyse gemaakt van landelijke en lokale documenten betreffende decentralisaties op het sociale domein. Wij hebben workshops over decentralisaties van het VNG bijgewoond en er is gesproken met onze contactpersonen over hoe de gemeenten Opmeer en Medemblik omgaan met de vormgeving van de drie decentralisaties. Omdat al snel duidelijk werd dat het van belang is dat de raad aan de voorkant kaders meegeeft en richting bepaalt, hebben wij een interactieve sessie met (kandidaats)raadsleden van Opmeer en Medemblik georganiseerd.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn onze conclusies en aanbevelingen opgenomen. Deze kunnen tijdens de verschillende fasen van het proces van decentralisaties door u gebruikt worden om de kaderstelling door de raad te versterken.

In hoofdstuk 2 is de context en dynamiek van de decentralisaties die van belang zijn voor de gemeenteraden beschreven. Dit rapport is een momentopname. Het is van belang deze informatie blijvend te volgen.

In hoofdstuk 3 zijn de aspecten beschreven die van belang zijn om binnen gemeenten keuzes te maken: de maatschappelijke opgaven, de demografische ontwikkelingen, de perspectieven en onzekerheden van de uitgaande geldstromen.

In hoofdstuk 4 zijn voor de decentralisaties handvatten gegeven die van belang zijn voor de kaderstelling door de gemeenteraden op strategisch, procesmatig en financieel niveau.

In hoofdstuk 5 is beschreven hoe Medemblik en Opmeer momenteel omgaan met de decentralisaties. Deze weergave is gerubriceerd op strategisch, procesmatig en financieel niveau.

Onze dank gaat uit naar al degenen die ons geïnspireerd hebben en met wie wij hebben kunnen reflecteren op de grote beweging die de decentralisaties zullen gaan inhouden. Wij danken ook de ambtenaren, raadsleden, griffies en bestuurders die wij gesproken hebben en die vorm gaan geven aan de decentralisaties. Een bijzonder woord van dank gaat daarbij uit naar onze contactpersonen voor dit onderzoek: mevrouw G. Paulissen (gemeente Medemblik) en de heer M. van der Linden (gemeente Opmeer).

De leden van de Rekenkamercommissie,

Henk Wokke (voorzitter)

Karin Cornet

Nelleke Domburg

## Inhoudsopgave

1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1.1 Samenvatting en conclusies	5
1.2 Aanbevelingen	7
1.3 Rangschikking aanbevelingen	10
2. Decentralisaties: gevolgen voor gemeenten	11
2.1 Achtergrond en ontwikkelingen	11
2.2 Drie decentralisaties in het sociale domein	12
2.3 Ontwikkeling van inkomende geldstromen	15
3. Aandachtspunten bij keuzes in sociale domein	19
3.1 Betrokkenheid college en gemeenteraad	19
3.2 Strategische en inhoudelijke beleidskeuzes	20
3.3 Keuzes ten aanzien van het proces	22
3.4 Perspectieven op uitgaande geldstromen	23
3.5 Relatie wijze van organiseren en grip op financiën	25
4. Handvatten voor de kaderstelling door de raad	26
4.1 Algemene overwegingen en kaders	26
4.2 Kaders strategische en inhoudelijke beleidspunten	26
4.3 Kaders op procesniveau en wijze van organiseren	28
4.4 Kaders voor grip op financiën en risico's	30
4.5 Bespreking handvatten met raadsleden	32
5. Ontwikkelingen in Medemblik en in Opmeer	34
5.1 Strategische en inhoudelijke aspecten	34
5.2 Procesniveau en wijze van organiseren	36
5.3 Financiële en risicoaspecten Medemblik en Opmeer.	41
5.4 Informatie in het vervolgtraject gericht op de kaderstelling	43
Bijlage 1. Verantwoording onderzoek	46
Bijlage 2. Documentatie en begrippenlijst	47
Bijlage 3. Aanbesteden of subsidiëren?	51
Bijlage 4. Social return bij aanbesteden of subsidiëren?	53
Bijlage 5. Bron Programmaplan en communicatieplan regio WF7	54
Bijlage 6. Bestuurlijk wederhoor	63
Bijlage 7. Nawoord naar aanleiding van bestuurlijk wederhoor	67

# 1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In paragraaf 1.1 zijn na een korte samenvatting de hoofdconclusies opgenomen. Daarna volgen in paragraaf 1.2 de aanbevelingen die daarop gebaseerd zijn. We merken op dat dit rapport en dus de conclusies en aanbevelingen gebaseerd zijn op de stand van zaken van half september 2013. Het is van belang de ontwikkelingen te blijven volgen en de betekenis voor de conclusies en aanbevelingen in dit rapport periodiek te blijven bespreken.

## 1.1 Samenvatting en conclusies

### *Algemeen*

De decentralisaties hebben grote gevolgen voor gemeenten (zie hoofdstuk 2). Dit betekent dat er inhoudelijke, procesmatige en financiële aandachtspunten zijn (zie hoofdstuk 3). We hebben op basis van onze inventarisatie en analyse de belangrijkste handvatten voor de kaderstelling aangereikt (hoofdstuk 4). De ontwikkelingen in Medemblik en Opmeer en de gebruikte kaders zijn op hoofdlijnen beschreven. Dit is in relatie gebracht met keuzes die de gemeenten maken op het gebied van de regionale ontwikkelingen en de voorbereiding van de uitvoering van de decentralisaties (hoofdstuk 5).

1. De kaderstellende rol van de gemeenteraad richt zich op inhoudelijke, procesmatige en financiële aspecten van de veranderingen als gevolg van de decentralisaties voor gemeenten. In de afgelopen periode lag de nadruk daarbij op de procesmatige kant, ook omdat er op inhoudelijk en financieel niveau nog vele onzekerheden bestaan. Juist op deze niveaus worden de verantwoordelijkheden van de raad groter.
2. In de wijze van dienstverlening (strategisch/inhoudelijk) en de wijze van organiseren (procesniveau) liggen belangrijke keuzes voor de gemeenteraad, die uiteindelijk een grote impact hebben op de financiën en risico's van de gemeenten.
3. De decentralisaties kenmerken zich nog steeds door vele onzekerheden en ontwikkelingen. Er bestaat een veelheid van informatie, landelijk, regionaal en lokaal die inmiddels steeds meer ontsloten wordt voor gemeenteraden.

### *Strategisch en inhoudelijk*

De vormgeving en uitwerking van de decentralisaties in het sociale domein is in volle gang. Publieke en maatschappelijke instellingen en organisaties zijn hier druk mee bezig. De hele transitie zal grote gevolgen hebben voor de organisatie van de zorg bij gemeenten. Hoewel de richting en overdracht van taken vanuit de rijksoverheid op een aantal punten nog niet duidelijk is, moeten er door gemeenten al keuzes worden gemaakt over de invulling en vormgeving van het beleid. Maar vooral zal de gemeenteraad zich moeten uitspreken over de lokale maatschappelijke opgaven en de prioriteiten daarin.

4. Op dit moment vindt de vertaling plaats van een algemene regionale visie naar concrete stappen (paragraaf 5.1). Gelijktijdig heeft er nog geen prioriteitstelling van de maatschappelijke opgaven van het sociale domein in Medemblik en Opmeer plaatsgevonden. Het is belangrijk dat dit in samenhang gezien wordt met de lokale inhoudelijke stukken, zoals bijvoorbeeld de kerntakendiscussies en de WMO beleidsplannen. Voor Medemblik is in dit opzicht ook de nota Herijking Welzijnsbeleid relevant.
5. De totale beoogde effecten van de decentralisaties op lokaal niveau zijn op dit moment -logischerwijs- niet doorvertaald naar de maatschappelijke effecten van de programabegroting en de daar gestelde prestatie-indicatoren
6. Het betrekken van burgers voor het bepalen van de maatschappelijke agenda heeft nog niet plaatsgevonden. Wel is er contact met de Wmo-adviesraden over de veranderingen op het gebied van ondersteuning.

### *Procesmatig en regionalisering*

Het uitgangspunt van de landelijke decentralisatie voor de wijze van organiseren is: organiseer lokaal wat lokaal kan, (boven-)regionaal wat (boven-)regionaal moet. Op het gebied van de jeugdzorg moeten de gemeenten gezamenlijk optrekken, o.a. in het overleg met de zorgaanbieders. In de uitwerking zijn nog wel lokale verschillen mogelijk. Op het gebied van de Participatiewet en de AWBZ zijn meer lokale invloeden en keuzes mogelijk.

In het Madivosa, het bestuurlijke afstemmingsoverleg van portefeuillehouders van 7 gemeenten in West-Friesland, is besloten een regionaal programmaplan te maken om de regionale verbinding tussen de decentralisaties te borgen en kaders aan te geven waarbinnen de decentralisaties gaan plaatsvinden (zie hoofdstuk 5). De op te leveren resultaten van het programma zijn:

- een regionale krachtenveldanalyse;
- een advies over financiering en opdrachtgeverschap;
- een advies over regionale samenwerking;
- een implementatieplan.

Naast dit programmaplan, met visie en uitgangspunten, zijn voor de raden van belang: de projectplannen voor de drie decentralisaties, het communicatieplan en de planning op regionaal niveau (zie ook bijlage 5). Op dit moment is de portefeuillehouder van Opmeer als bestuurlijk opdrachtgever verantwoordelijk voor de Jeugdzorg. Er is geen portefeuillehouder van Medemblik verantwoordelijk voor 1 van de programma's en ook is er geen ambtelijk opdrachtgever in Medemblik voor 1 van de programma's. De individuele keuzenota's, gebaseerd op de verschillende (regionale) visiestukken, zijn gepland in december 2013 (Medemblik) en in de eerste helft van 2014 (Opmeer).

7. Landelijk wordt de dreiging genoemd dat bij regionale aanpak van gedecentraliseerde taken lokaal maatwerk op de achtergrond kan verdwijnen. De grip van een individuele gemeenteraad op de regionale uitvoering is mogelijk niet optimaal.
8. Voor raden is het van belang dat lokale kaders voor uitvoering optimaal gevolgd worden in het regionalisatieproces. Dit geldt specifiek voor Medemblik gezien de kaders die reeds in de programmabegroting en bij de Herijking Welzijnsbeleid zijn geformuleerd. De raad van Opmeer heeft minder kaders gesteld en sluit vooral aan bij de regionalisering. De ruimte voor sturing vanuit de regio is daardoor groter, waarbij opgemerkt zij dat beide gemeenten middels stuur- en werkgroepen regionaal vertegenwoordigd zijn (zie paragraaf 5.2).

De overgang van de 1<sup>ste</sup> lijnszorg en 2<sup>de</sup> lijnszorg is het essentiële scharnierpunt voor het functioneren van de poortwachter en regiefunctie. De organisatie en het functioneren hiervan heeft grote impact op de maatschappelijke doelstellingen. Omdat de kosten voor de verschillende typen zorg laag zijn voor de 0<sup>de</sup> lijn en juist hoog voor de specialistische 2<sup>de</sup> lijn (omgekeerde kostenpiramide) is dit bepalend voor de grip op het geld (zie paragraaf 4.2).

9. In Medemblik is er gestart met een pilot wijkteam (Andijk) om beter in te zetten op het gebruik van de 0<sup>de</sup> en 1<sup>ste</sup> lijnszorg. Daarnaast is er steeds meer aandacht voor de wijze van organiseren van de overgang van de 1<sup>ste</sup> lijnszorg naar de 2<sup>de</sup> lijnszorg. Het beleidskader hiervoor zal in december 2013 aan de raad worden voorgelegd.

### *Financieel: grip op geld?*

De toename van taken in het sociale domein is gekoppeld aan een toename van het budget op de gemeentelijke begroting. De inzet van de rijksoverheid is: de geldstromen vanuit het rijk naar gemeenten eenvoudiger maken en deze eenduidiger inrichten. De verschillende budgetten die bedoeld zijn om participatie in de maatschappij te bevorderen zullen in de komende jaren in stappen worden gebundeld. De effecten van de decentralisa-

ties in combinatie met de kortingen die het rijk wil opleggen op beschikbare budgetten na 2015 zijn veelal nog onduidelijk. Wel duidelijk is dat:

- het rijk minder geld beschikbaar heeft voor het sociale domein (bezuinigingen);
  - bepaalde regelingen een open eind zullen hebben (bijvoorbeeld jeugdzorg), wat risico's met zich meebrengt waarvoor voorzieningen getroffen moeten worden.
10. Gemeenten zullen een grotere financiële verantwoordelijkheid krijgen en dus de kwaliteits- en financiële risico's moeten beheersen. De kwaliteit die aanbieders moeten/kunnen leveren is van groot belang voor het realiseren van maatschappelijke opgaven.
  11. Bij de decentralisaties is het uitgangspunt de totale gezinssituatie vertaald in de aanpak: 1 persoon/gezin – 1 plan – 1 regisseur. Landelijk komt steeds meer oog voor de totale kosten per gezin en de aanpak van multi-probleemgezinnen.
  12. Omdat gemeenten risicodragers worden is een effectief risicomanagement van groot belang. Hoewel de risico's regionaal worden onderkend en er beheersmaatregelen worden getroffen, zijn de financiële gevolgen voor iedere gemeente individueel. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het solidariteitsprincipe verdient aandacht. De kwaliteit van de kaderstelling heeft invloed op de risico's enerzijds en op de mogelijkheden tot beheersmaatregelen anderzijds. Als het 'open-einde' karakter van het beleid groter is, is het lastiger om beheersmaatregelen te treffen, dus blijft het risico groter.
  13. De wijze van inkoop en aanbesteden en de wijze van het inzetten van social return hebben grote invloed op de maatschappelijke resultaten en de daarbij behorende kosten.

## 1.2 Aanbevelingen

### *Algemeen*

Het is van belang dat de raad goed geïnformeerd is en blijft over de landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen. De aandacht moet niet alleen worden gericht op procesmatig niveau, maar juist ook op strategisch en inhoudelijk en financieel niveau. Op grond daarvan kan de raad zich een beeld vormen van de betekenis voor de gemeente en haar inwoners en zijn verantwoordelijkheid op deze aspecten adequaat invullen.

1. Leg de focus in de komende periode op het strategisch niveau en het bepalen van de eigen maatschappelijke opgaven voor de gemeente. Mogelijk kan het vormgeven van een maatschappelijke agenda een rol spelen bij het opstellen van een nieuw raads-/collegeprogramma.
2. Voor een goede inhoudelijke afweging van de keuzes is het van belang dat de raad:
  - beschikt over een maatschappelijke analyse inclusief inzicht in de demografische situatie en demografische ontwikkelingen in relatie tot de aanbidding van voorzieningen. De gemeente Medemblik laat deze en andere aspecten op dit moment in kaart brengen. In Opmeer zijn hier ook onderzoeken voor beschikbaar;
  - maatschappelijke opgaven formuleert voor alle onderdelen van het sociale domein uitgewerkt in meetbare prestatieafspraken (zie aanbevelingen 4 en 5).Het effect van deze afweging is dat er prioriteitstelling plaatsvindt voor de te bereiken maatschappelijke opgaven en er inzicht komt in de beoogde maatschappelijke effecten.
3. Zorg bij het vervolgtraject voor een adequate informatievoorziening naar de raad om grip te blijven houden op de komende ontwikkelingen. In paragraaf 5.4 hebben we een aantal suggesties gedaan.

### *Strategisch en inhoudelijk*

4. Bij de concretisering van taken is het van belang een vertaling te maken naar de outcome doelstellingen, zijnde de te bereiken resultaten voor de maatschappelijke opgaven (zie paragraaf 4.2) en financiële effecten (zie paragraaf 4.4). Het is van belang dit

te doen vanuit een integrale benadering van het sociale domein gericht op de totale beoogde effecten. Betrek hierbij de eisen die het Rijk mogelijkerwijs gaat stellen aan de totale beoogde effecten (zie paragraaf 4.2).

5. Vervolgens is het van belang voor een integrale aansturing de beoogde resultaten van de maatschappelijke opgaven in het sociale domein te koppelen aan alle betreffende onderdelen van de programmabegroting. Bepaal daarbij nadrukkelijk indicatoren gericht op de maatschappelijke opgaven (zie hoofdstuk 5). De maatschappelijke opgaven raken op dit moment aan meerdere programma's in de programmabegroting. In de gemeente Medemblik wordt in de lokale visie een koppeling gemaakt tussen de onderwerpen uit de Welzijnsnota en maatschappelijke opgaven.
6. Heb aandacht voor het tijdig betrekken van burgers en (maatschappelijke) organisaties. Tot nu toe is er vooral contact geweest met de Wmo-adviesraden, werkgroepen AWBZ en Jeugdzorg en cliëntenraden, waarin inwoners zijn vertegenwoordigd. Andere partijen, waaronder maatschappelijke organisaties, verenigingen en dorps- of kernraden, die ook in de toekomst een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de vormgeving van het beleid, moeten ook tijdig betrokken worden.

#### *Procesmatig en regionalisering*

7. Om grip te houden op het vraagstuk lokaal/regionaliseren is het van belang dat gemeenten keuzes hebben wat betreft de wijze van organiseren (worden taken regionaal of lokaal uitgevoerd), en helder hebben hoe de risicoverdeling is. Aandachtspunten hierbij zijn:
  - Het is van groot belang om de individuele keuzenota's per gemeente, zoals aangegeven in de regionale projectplannen, te relateren aan de eigen maatschappelijke opgaven en beoogde maatschappelijke effecten. Reken opties op gemeentelijk niveau financieel door.
  - Stel bij de keuzes en kaders voor de raad voor een lokale of regionale invulling vooral de volgende vragen:
    - Hoe kunnen we grip houden op het samenwerkingsverband?
    - Hoe kan de raad de resultaten/voortgang controleren?
    - Hoe is de inrichting van het samenwerkingsverband?
    - Hoe is de betrokkenheid van de afzonderlijke gemeenten in het samenwerkingsverband gewaarborgd?
    - Wat betekenen de uitgangspunten (bijvoorbeeld solidariteit) voor de risico's die op lokaal niveau gedragen worden?
  - Zorg ervoor dat in de nieuwe raadsperiode de nieuwe raad nauw betrokken wordt bij de ontwikkelingen binnen WF7. Actieve informatievoorziening vanuit Madivosa, die van groot belang blijft voor de raad en ook voor de organisatie. Daarnaast kan ook een evaluatie en voortgangsrapportage over de werkwijze van WF7 (structuur, aanpak, communicatie, sturing, financiën en risico's) zinvol zijn. Voor de raad van Medemblik verdient dit extra aandacht, omdat er nu geen portefeuillehouder als bestuurlijk opdrachtgever is betrokken en er vanuit de organisatie geen ambtelijk opdrachtgever is. De intentie is dat de raad en organisatie direct en actueel toegang hebben tot de regionale ontwikkelingen en beleidsvoorstellen om tijdig te kunnen (bij-)sturen.
  - Wij vinden het zinvol het advies van de RFV (Raad voor de Financiële Verhoudingen) over regionale samenwerking te beoordelen en zo nodig te vertalen naar handvatten voor kaders voor regionale samenwerking in West-Friesland (zie paragraaf 4.3).
8. *Specifiek voor Medemblik.* Bij de vormgeving van de 4 scenario's over de wijze van organiseren met verschillende personele consequenties (trainen, in dienst nemen, detacheren of elders onderbrengen), zoals genoemd in de kadernota van Medemblik, is het van belang helder te maken wat de eigen overweging is en wat verstaan wordt onder *de meest passende insteek* (paragraaf 5.2). Als uitgangspunt kan gelden dat eerst duidelijkheid wordt verschaft over de prioriteitstelling van de maatschappelijke opgaven. Vervolgens moeten nadere criteria gesteld worden waarop de scenario's beoordeeld kunnen worden en hoe zich dit verhoudt tot de regionale aanpak.

9. Om de verschillende mogelijkheden te kunnen beoordelen voor de overgang tussen 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijn is het gewenst om bij de verschillende alternatieven aan te geven wat het effect is op het bereiken van de maatschappelijke opgaven en de dienstverlening naar burgers en wat de financiële en risicoconsequenties zijn. Leer hierbij van hoe andere gemeenten dit organiseren en wat dit betekent in voor- en nadelen voor de eigen organisatie. De raad kan ook criteria benoemen, bijvoorbeeld de te stellen eisen aan de professionaliteit en kennis van de betrokken medewerkers/instituten.

#### *Sturen op financiële effecten*

10. Zorg dat gemeenteraden hun verantwoordelijkheden goed kunnen invullen en kaders kunnen stellen aan keuzes met financiële effecten. Bijvoorbeeld:
- Voor het goed kunnen beoordelen van *uitgangspunten* (zoals bijvoorbeeld vooral inzet op preventie in plaats van zorg achteraf) heeft de raad minimaal een globaal inzicht nodig in het effect van deze uitgangspunten op maatregelen, prestaties en kosten.
  - Werk bij het verlenen van subsidies en bij inkoop en aanbesteding met prestatieafspraken die het effect op maatschappelijke opgaven kwantificeren. Geef duidelijk aan hoe zwaar het kwaliteitscriterium weegt t.o.v. andere gunningscriteria bij de selectie tussen aanbieders. Het beschikbare budget voor de maatschappelijke opgaven moet vervolgens zo worden ingezet, dat maximaal resultaat en/of kwaliteit wordt bereikt.
  - Ontwikkel een richtlijn die ondersteunt bij het maken van de keuze tussen aanbesteden of subsidieverlening in relatie tot welzijnsdiensten. Betrek hierbij de maatschappelijke opgaven en de zienswijze op het gebruik van commerciële en non-profitorganisaties op zowel lokaal, regionaal als bovenregionaal niveau. Gebruik hierbij de informatie en ervaring die in de regio (bijvoorbeeld in de gemeente Hoorn<sup>1</sup>) aanwezig is.
  - Stel als raad eisen aan de monitoring van behaalde prestaties (effecten in relatie tot kosten) op grond waarvan eventueel bijstelling mogelijk is. Zorg dat het mogelijk is dit terug te koppelen op het niveau van de programmabegroting met haar indicatoren.
  - Overweeg de mogelijkheid om op termijn over te stappen van verschillende budgetten voor afzonderlijke (delen van) beleidsterreinen, naar koppeling van budget aan maatschappelijke thema's / opgaven, die aan meerdere beleidsterreinen kunnen raken. Houd hierbij de indeling van de programmabegroting tegen het licht.
11. Ontwikkel inzicht in de kosten per gezin, gerelateerd aan de multi-probleemgezinnen, en gebruik dit om grip te krijgen op de kosten en richting te geven aan strategische keuzes en wijze van uitvoering. Juist hier zijn naar verwachting synergievoordelen te behalen.
12. Het is van belang dat het risicomanagement op regionaal niveau verder wordt vormgegeven en wordt verbonden met het lokale risicomanagement. Laat ook op regionaal niveau een uitgewerkte risico-inschatting maken van de kans en omvang van risico's zoals overblijvende open-einde regelingen. Het is zinvol deze te baseren op de risicoreglementen van de verschillende gemeenten. Daarnaast moet op gemeentelijk niveau een inschatting gemaakt worden van de risico's van de samenwerking en de mogelijke gevolgen voor de individuele gemeenten. Hierbij is het van belang dat een deskundige beoordeling gemaakt wordt van de kwaliteit van het risicomanagement op regionaal niveau. Overweeg nadrukkelijk het uitvoeren van een regionale stresstest, gerelateerd aan de weerstandsvermogens van de verschillende gemeenten. Gebruik deze stresstest en casussen om invulling te geven aan het uitgangspunt van solidariteit.
13. Maak op basis van argumenten een keuze bij inkoop tussen aanbesteden en subsidies. In geval van subsidies kies zoveel mogelijk voor Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF) omdat daarbij tegenover een subsidieverstrekking een duidelijke prestatieverplichting staat. Deze manier van werken is gericht op het verbeteren en verzakelijken van de relaties tussen overheden en maatschappelijke organisaties. Zorg ervoor dat social return bij zoveel mogelijk aspecten van inkoop en aanbesteden meegenomen wordt. Creëer

---

<sup>1</sup> Notitie Aanbesteden of Subsiidiëren, gemeente Hoorn

ruimte voor experimenten, zodat ervaring opgedaan kan worden met de verschillende vormen en mogelijkheden.

### 1.3 Rangschikking aanbevelingen

De RKC realiseert zich dat het uitvoeren van de aanbevelingen, zowel door de raad, het college en de organisatie veel inspanningen zal vergen. Het prioriteren en in de tijd (2013/2014) plannen van deze activiteiten in afstemming met de regionale planning is daarbij gewenst. In deze paragraaf hebben we een indicatieve rangschikking - hoog, midden en laag- van de aanbevelingen aangebracht om de kaderstelling in de komende perioden nader in te richten. Deze rangschikking is gebaseerd op de te verwachten grip en de reacties van de raadsleden die input hebben gegeven tijdens de workshop van 7 oktober. Hoewel de aanbevelingen gericht zijn op de raad, kunnen ook de organisatie en het college hier een rol in vervullen.

AANBEVELINGEN		Hoog	Midden	Laag
1	Focus op het strategisch niveau en de eigen maatschappelijke opgave	X		
2	Maak een goede inhoudelijk afweging van keuzes op basis van adequate informatie	X		
3	Zorg voor een adequate informatievoorziening ook gericht op het kunnen vormgeven van de kaderstelling	X		
4	Concretisering van taken naar outcome doelstellingen		X	
5	Integrale aansturing door koppeling aan programmabegroting			X
6	Betrek tijdig burgers en maatschappelijke organisaties		X	
7	Keuzes bij lokaal en regionaal organiseren		X	
8	Scenario's meest passende insteek organiseren verschillende decentralisaties	X		
9	Alternatieven voor organiseren overgang 1 <sup>ste</sup> naar 2 <sup>de</sup> lijn en/of benoemen criteria hiervoor		X	
10	Kaders en keuzes met financiële effecten		X	
11	Inzicht en grip op de kosten per gezin			X
12	Lokaal en regionaal risicomanagement		X	
13	Overwogen keuze wijze van inkoop	X		

Uiteindelijk moet de raad in afstemming met de organisatie en de regionale programma-organisatie zijn prioriteiten en het tempo van realisatie, binnen het landelijke tijdspad vaststellen. De bepaling van het op basis van deze tabel bepaalde normenkader in respectievelijk de raad van Medemblik en de raad van Opmeer kan vervolgens ingebracht worden bij de uitvoering in regionaal verband. Verder kan deze bij de controle door de raad gebruikt worden om de uitvoering op een later tijdstip te controleren en evalueren.

## 2. Decentralisaties: gevolgen voor gemeenten

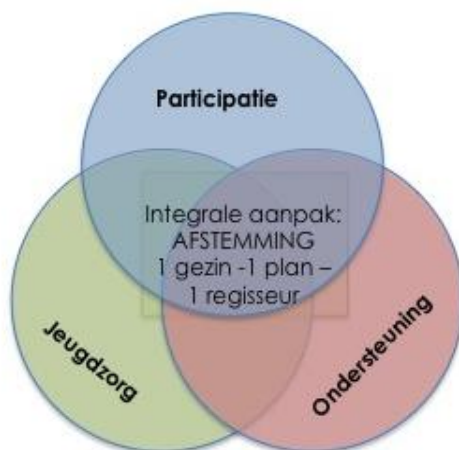
### 2.1 Achtergrond en ontwikkelingen

Het eerste kabinet Rutte heeft met het Bestuursakkoord 2011-2015 (VNG *et al.*, 2011) een weg ingezet naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. Dit akkoord met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen is gericht op het op orde brengen van de overheidsfinanciën en tegelijkertijd het versterken van de economie. Hiervoor zijn belangrijke hervormingen nodig en er is besloten om taken van de rijksoverheid en de provincies over te dragen naar gemeenten. Uitgangspunt voor de taakverdeling tussen overheden is: decentraal wat kan, centraal wat moet.

Voor de overdracht van taken in het sociale domein op het gebied van ondersteuning, zorg en participatie is het uitgangspunt van de overheid: **de zelfredzaamheid van de burger maximaal faciliteren en stimuleren** (BZK, 2013a). De eigen verantwoordelijkheid van mensen staat voorop, waarbij de overheid ondersteuning biedt die aansluit bij de behoeften en mogelijkheden van burgers. De inzet is om een verandering in de samenleving in gang te zetten van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij.

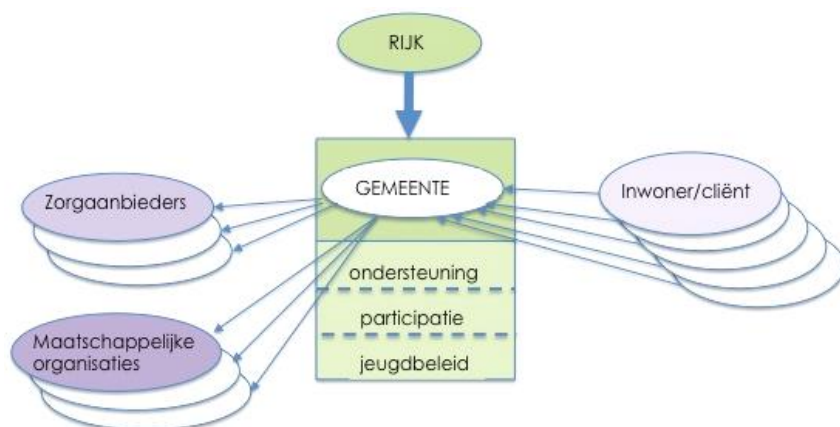
De decentralisaties moeten leiden tot een kleinere en krachtiger rijksoverheid, overheveling van budgetten, maar ook het realiseren van bezuinigingen om het systeem in de toekomst betaalbaar te houden.

Kostenbesparing is te behalen door een integrale aanpak van verschillende voorzieningen waardoor de bureaucratie vermindert. In de richting van de inwoners/cliënten wordt gewerkt aan betere afstemming tussen verschillende terreinen waar ze mee te maken kunnen krijgen. Dit wordt wel aangeduid met de term: 1 persoon/gezin – 1 plan – 1 regisseur (VNG, 2013d). De gemeente moet zorgen dat er één contact persoon is per persoon of gezin en dat de benodigde hulp of ondersteuning wordt geboden.



**Figuur 2.1 Samenhang en afstemming**

Voor gemeenten betekenen de decentralisaties: meer zeggenschap en betere dienstverlening op het gebied van onderwerpen die dicht bij de inwoners staan. Om dit te realiseren zullen er op inhoudelijk, procesmatig en financieel gebied grote veranderingen plaatsvinden. De gemeente zal vanaf 1 januari 2015 vanuit de overdracht van taken vanuit het rijk de vragen van haar inwoners matchen aan het aanbod door zorgaanbieders en maatschappelijke organisaties (figuur 2.2).



**Figuur 2.2 Nieuwe rol voor de gemeente**

De overdracht van taken en verantwoordelijkheden betekent een **transitie**. Daarnaast hoort bij de decentralisaties ook een **transformatie** in de zin van een cultuuromslag in het denken en handelen van de overheid, professionals en burgers.

De transitie betekent onder meer dat wetgeving op verschillende terreinen aangepast zal worden (zie tabel 2.1) en dat de geldstromen naar en vanuit de gemeenten ingrijpend zullen veranderen (zie paragraaf 2.3). Overzicht van en inzicht in deze lopende veranderingen in wetgeving en financiën is voor de gemeenteraad van belang.

**Tabel 2.1 Aanpassing wettelijk kader**

Beleidsterrein	Oude wetten/regelgeving	Nieuwe wetten (per 2015)
Ondersteuning	AWBZ/Wmo	Nieuwe Wmo
Participatie	Wsw, Wajong, WWB/Wet Investeren in Jongeren	Participatiewet / Wet Werken Naar Vermogen
Jeugd	Wet op de jeugdzorg, jeugd-ggz, zorg voor licht verstandelijk beperkten, jeugdbescherming en reclassering, Wet publieke gezondheid, Wmo	Jeugdwet

Het wetsontwerp Jeugdwet is inmiddels naar de Tweede Kamer gestuurd, waar de behandeling start in september met een hoorzitting en een Kamerdebat om uiteindelijk in december 2013 in de Eerste Kamer te worden behandeld. De publicatie van de nieuwe Jeugdwet is gepland voor januari 2014. Voor de andere twee decentralisaties worden nieuwe wetten in het vierde kwartaal van 2013 ingediend.

Bij de beoordeling van de diverse wetten bestempelt het CPB (2013) het ontstaan van verschillen in kwaliteit en niveau van voorzieningen tussen gemeenten als een risico. Als deze niet goed meetbaar zijn, kan een 'race to the bottom' ontstaan, waardoor het algemene niveau van de voorzieningen lager komt te liggen dan maatschappelijk wenselijk is. Toezicht op de minimum kwaliteit blijft daarom van belang, vindt het CPB.

## 2.2 Drie decentralisaties in het sociale domein

De rijksoverheid onderscheidt drie belangrijke decentralisaties in het sociale domein: ondersteuning, participatie en jeugdzorg. Gemeenten hebben hiernaast ook te maken met andere veranderingen in het sociale domein die aan deze beleidsvelden raken, zoals ouderenzorg en passend onderwijs. Vanuit het samenwerkingsverband van 7 West-Friese

gemeenten (zie paragraaf 5.2) is besloten om de ontwikkelingen rond passend onderwijs in het traject van de decentralisaties in het sociale domein mee te nemen. In dit rapport nemen we passend onderwijs niet mee, omdat dit vanuit het rijk niet als decentralisatie wordt beschouwd, maar de verantwoordelijkheid hiervoor bij schoolbesturen ligt.

## Ondersteuning

Gemeenten zijn vanaf 2015 verantwoordelijk voor begeleiding en persoonlijke verzorging van inwoners die nu onder de AWBZ vallen en niet in een instelling of tehuis verblijven, de zgn. **extramurale zorg**. Het gaat hierbij om gerichte ondersteuning bij het o.a. het uitvoeren van dagelijkse levensverrichtingen en het ontmoeten van anderen. Deze zorg komt onder de nieuwe Wmo te vallen.

Extramurale zorg bestaat uit:

- Ambulante begeleiding, die gericht is op het bevorderen van de zelfredzaamheid van een diverse groep mensen (mensen met een lichamelijke of verstandelijke handicap, dementerende ouderen en mensen met ggz-problematiek). Voorbeelden zijn woonbegeleiding, gezinsondersteuning of vakantieactiviteiten.
- Dagbesteding: dit kunnen heel uiteenlopende activiteiten zijn. Iedereen die in 2014 recht heeft op dagbesteding behoudt dit recht.
- Persoonlijke verzorging: ondersteuning bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van algemene dagelijkse zorg. Bijvoorbeeld hulp bij het wassen of douchen, hulp bij eten en drinken, hulp bij medicijngebruik enz.

In de nieuwe Wmo geldt het **compensatiebeginsel**. Dit betekent, dat mensen zoveel mogelijk zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van knelpunten om actief te kunnen deelnemen aan de samenleving. Gemeenten moeten inwoners compenseren bij beperkingen die zij ervaren om mee te doen. Door de wettelijke veranderingen bestaat er niet langer een recht op zorg.

Naast de verandering op het gebied van de extramurale zorg, komt er een versobering van de intramurale zorg – binnen instellingen of tehuizen – in de AWBZ en van de huidige Wmo. Hierdoor zal de druk op de extramurale zorg toenemen en wordt huishoudelijk hulp alleen toegankelijk voor mensen met een laag inkomen. Ondanks de verwachte voordelen van de decentralisatie op het gebied van ondersteuning, zal er door de korting op het budget zeker sprake zijn van een versobering van de voorzieningen. Het is straks aan de gemeenten om maatwerk te bieden en de gemeenteraad zal gerichte keuzes moeten maken.

### *Keuzes voor de raad*

De VNG (2013a) onderscheidt de volgende aandachtspunten voor de gemeenteraad bij de vormgeving van het beleid op het gebied van de ondersteuning:

- Wat is de visie op eigen kracht van de burgers en de rol van de gemeente?
- Hoe betreft de gemeente(raad) burgers, cliënten en zorgorganisaties?
- Welke rol speelt de gemeente bij (het sturen van) samenwerking tussen zorgaanbieders?
- Blijft er een PGB en onder welke omstandigheden?
- Welke voorzieningen blijven algemeen toegankelijk en wat is maatwerk?

Specifieke keuzes die hiermee samenhangen betreffen (Bureau HHM, 2012):

- De toegang: hoe wordt de indicatiestelling georganiseerd, waar en door wie?
- Op welke manier en binnen welke kaders gaat inkoop plaatsvinden? (zie paragraaf 4.4)
- Met wie en op welke manier gaat de gemeente samenwerkingsrelaties aan?

## Participatie

De Participatiewet heeft als doel zoveel mogelijk mensen te laten deelnemen op de arbeidsmarkt via een baan. De gemeenten krijgen de taak om te zorgen dat mensen zoveel mogelijk regulier werk krijgen. Verschillende doelgroepen vallen straks onder deze wet:

- Jongeren met een arbeidsbeperking, die nu onder de Wajong vallen. De huidige Wajong-ers zullen opnieuw gekeurd worden;
- Werknemers van sociale werkplaatsen. De sociale werkvoorziening, met beschutte werkplekken onder begeleiding, zal op termijn verdwijnen. Vanaf 2015 komen er geen nieuwe mensen meer op de wachtlijst. Voor mensen met een arbeidsbeperking zullen werkplekken bij reguliere werkgevers beschikbaar moeten komen. Alleen voor mensen die echt niet kunnen functioneren op een gewone werkplek, zullen er nog beschutte werkplekken beschikbaar blijven. Landelijk wordt dit geschat op een derde van het huidige aantal plekken;
- Mensen die in aanmerking komen voor ondersteuning bij re-integratie.

Er komen werkbedrijven in 35 arbeidsmarktregio's, waarin werkgeversorganisaties en bonden en UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) samenwerken met gemeenten. Het doel is het aantal aanvragen voor een uitkering van mensen uit kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt terug te dringen. Als mensen niet (geheel) het minimumloon kunnen verdienen, zullen gemeenten dit moeten aanvullen. Via het instrument loonkostensubsidie kan de overheid straks werkgevers compenseren, als ze werknemers hebben met een productiviteit van minder dan 80% van het minimumloon (VNG, 2013-juli).

### *Keuzes voor de raad*

Aandachtspunten voor de gemeenteraad zijn (o.a. VNG, 2013c):

- Wie komt er (nog) in aanmerking voor een beschutte werkplek?
- Aan welke voorwaarden moet een beschutte werkplek voldoen?
- Hoe kan de gemeente samenwerken met ondernemers?
- Wat zijn de prioriteiten bij de verdeling van het participatiebudget?

## Jeugdzorg

De provincies spelen nu nog een belangrijke rol in de jeugdzorg, maar de verantwoordelijkheid voor ondersteuning, hulp en zorg voor alle voor minderjarigen komt vanaf 2015 bij de gemeenten te liggen. Dit betreft opvoedondersteuning (CJG), (gesloten) jeugdzorg, jeugd-ggz, zorg voor licht verstandelijk beperkten, jeugdbescherming en reclassering. Nu maakt één op de vijf jongeren in ons land gebruik van een vorm van hulp, zorg of behandeling (VNG, 2013b). Inzet van de decentralisatie is dat er meer aandacht komt voor het gewone opvoeden, met nadruk op (collectieve) preventie en vroegtijdige ondersteuning.

De jeugdzorg zal vanaf 2015 zoveel mogelijk aansluiten bij de eerstelijnszorg: de huisarts, de school en op het gebied van de bestrijding van overlast en criminaliteit bij het Veiligheidshuis (zie [www.veiligheidshuis.nl](http://www.veiligheidshuis.nl)). Hulp in de eerste lijn is voor iedereen toegankelijk, maar voor hulp in de tweede lijn is een indicatie nodig. Het gebruik van dure tweedelijnszorg met een gespecialiseerd hulpaanbod, zal worden teruggedrongen. Regionale of zelfs bovenregionale samenwerking tussen gemeenten is noodzakelijk om vanaf 2015 aanbidding van specialistische zorg te kunnen waarborgen. Deze samenwerking wordt wettelijk verplicht.

### *Keuzes voor de raad*

De gemeenteraad zal op het gebied van de jeugdzorg keuzes moeten maken wat betreft:

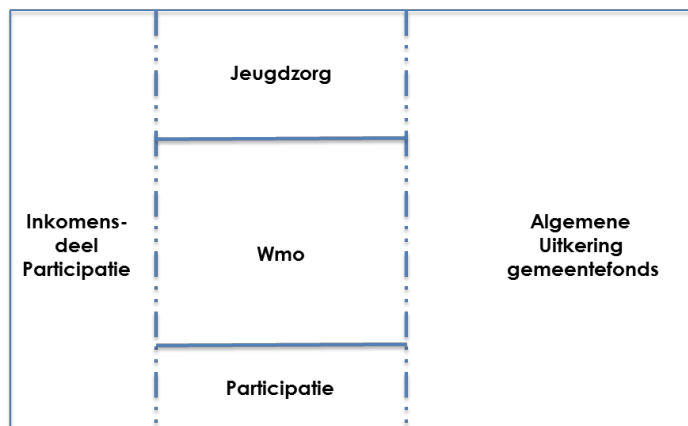
- De kaders voor het beleid om aan wettelijke voorzieningenplicht te voldoen;
- Wijze van integratie van verschillende typen zorg gericht op minderjarigen;
- Het regelen van specialistische zorg via samenwerkingsverbanden: het is mogelijk een gezamenlijke inkooporganisatie in te stellen, maar er kunnen ook regiegemeenten worden aangewezen die namens andere gemeenten afspraken maken met aanbieders van specialistische jeugdzorg (VNG, 2013).

## 2.3 Ontwikkeling van inkomende geldstromen

De overdracht van taken naar gemeenten, gaat samen met een overdracht van budget voor de uitvoering ervan. De belangrijkste doelen van het kabinet zoals neergezet in de decentralisatiebrief d.d. 19 februari 2013 van minister Plasterk in relatie tot de geldstromen die behoren bij de drie decentralisaties zijn:

- Geldstromen eenvoudiger en eenduidiger maken;
- Besteding en verantwoording overzichtelijker;
- Geen schotten tussen budgetten;
- Werken aan drie deelfonds-uitkeringen.

Het kabinet kiest ervoor om in stappen (zie paragraaf 3.4) de betreffende budgetten te bundelen met als perspectief een zo breed mogelijke ontschotting. Met ontschotting bedoelt het kabinet dat gemeenten in staat worden gesteld met één integraal budget maatwerk te leveren voor burgers. Niet de huidige afzonderlijke regelingen en voorzieningen staan centraal, maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger. Deze beoogde brede ontschotting is om via drie kolommen (te weten: inkomensdeel van de participatiewet, de drie deelfondsen en het huidige gemeentefonds) te komen tot één integraal budget.



**Figuur 2.3 Beoogde ontschotting financieringsstromen**

Het kabinet heeft vijf voorwaarden gesteld aan dit perspectief van ontschotting, die van belang zijn voor gemeenten:

1. Het financieringsmodel mag niet leiden tot een verslechtering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de beleidsdoelen;
2. De voortgang in de decentralisaties is essentieel en het uiteindelijke financiële arrangement mag die voortgang niet in de weg staan. Daarom kiest het kabinet voor bundeling in stappen (zie paragraaf 3.4);
3. Vooraf is het nodig om duidelijke eisen te stellen aan de resultaten die de gemeenten geacht worden te bereiken; deze worden meegenomen in het vormgeven van de decentralisaties en het bijbehorende financiële arrangement;
4. De financiële gevolgen mogen niet afgewenteld worden op het Rijk. Tegelijkertijd moeten financiële risico's ook voor gemeenten beheersbaar zijn. De uitwerking hiervan in het nieuwe financiële model is cruciaal, inclusief mogelijke solidariteit tussen decentrale overheden;
5. Er worden afspraken gemaakt over de indexatie voor de nieuwe toevoegingen aan het gemeentefonds die vallen in het deelfonds.

De decentralisaties gaan gepaard met flinke kortingen op het budget. Het totale budget voor ondersteuning, participatie en jeugdzorg (de drie deelfondsen) zal met ruim een derde worden gekort van 15,5 naar 10 miljard euro (VNG, 2013d). Daarnaast zal de Algemene uitkering uit het gemeentefonds, mede naar aanleiding van het regeerakkoord en sociaal akkoord, onder druk van de bezuinigingen, behoorlijk verminderen. Het tijdspad om te komen

tot de ontschotting op het gebied van de decentralisaties gekoppeld aan de financiële uitwerking is hieronder weergegeven (BZK, 2013a).

**Tabel 2.2 Tijdpad van de decentralisaties en financiële uitwerking**

Jaar	Wat	Toelichting
2013	Onderzoek	Op basis van onderzoek besluit nemen over mogelijkheden ineenschuiven systematiek deelfonds en participatiebudget. Medio 2013 eerste beeld. Eind 2013 beeld modellen en besluit.
2013	Onderzoek	Op basis van onderzoek besluit nemen over het betrekken van Wwb I-deel in de bundeling. Medio 2013 eerste beeld. Eind 2013 beeld modellen en besluit.
2014-2017	Bestaande specifieke uitkeringen, decentralisatie en integratie-uitkeringen in het sociaal domein worden vereenvoudigd en toegevoegd aan het deelfonds.	Onderzoeken welke regelingen dit omvat en welk tijdpad en welke vorm passend is (bijv. maatschappelijke – en vrouwenopvang). Nader onderzoek naar regelingen in het sociale domein die nu nog niet uitdrukkelijk zijn genoemd.
2015	Decentralisaties begeleiding en persoonlijke verzorging. Taken uit huidige clusters gerelateerd aan sociaal domein worden ondergebracht in deelfonds.	Verdeelmodellen eind 2013 bekend Bijvoorbeeld: huidige Wmo-taken hulp bij huishouden zijn nu deel van het gemeentefonds en zullen vanwege de inhoudelijke samenhang worden ondergebracht in het deelfonds.
2015	Jeugdzorg wordt gedecentraliseerd en ondergebracht in deelfonds.	De regeling krijgt financieel vorm in een verdeelmodel in het deelfonds.

Van belang is dat de overheveling naar de gemeenten in twee fasen zal verlopen. Bij de overgang in 2015 zal de verdeling op basis van historische kosten zijn. Op termijn is de intentie dat de middelen verdeeld worden op basis van een objectief verdeelmodel gebaseerd op de objectieve kans op kosten. Dit verdeelmodel wordt momenteel ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en Cebeon (2013).

Op 16 mei 2013 heeft minister Plasterk het onderstaande tijdpad neergezet voor het vaststellen van de budgetten voor deze drie decentralisaties.

### Ondersteuning

Het wetsvoorstel wordt ingediend in het 4<sup>de</sup> kwartaal 2013. De aanspraak op extramurale zorg in de AWBZ komt te vervallen, de Wmo wordt aangepast en de bijbehorende budgetten worden overgeheveld naar de gemeenten. Het verwachte totale landelijke budget voor de AWBZ transitie naar gemeenten voor de extramurale verzorging wordt geschat op 4,9 miljard. Vervolgens moet er ca. 25% bezuinigd worden zodat de overheveling ca. 3,7 miljard bedraagt. Het totale budget voor 2015 en het verdeelmodel worden overigens bekend in de septembercirculaire van 2013. Deze is recent ontvangen en wordt nu beoordeeld.

## Participatie

Na indiening van de participatiewet in de Tweede Kamer in het 4<sup>de</sup> kwartaal van 2013 zal het totale budget voor zowel het participatiebudget als het inkomensdeel in het 4<sup>de</sup> kwartaal worden vastgesteld, waarbij ook het verdeelmodel bekend wordt. Het macrobudget inkomensdeel wordt uiterlijk 1 oktober voor het uitvoeringsjaar vastgesteld en verdeeld. Het macrobudget kan alleen nog worden aangepast voor onder andere actuele inzichten in conjunctuur en effecten van het Rijksbeleid. Zo ontvangen gemeenten een zo actueel mogelijk (macro-) budget. De hervorming van de participatiewet volgens het Sociaal Akkoord gaat gepaard met een totale bezuiniging van 1,8 miljard. Deze wordt uitgesmeerd over een aantal jaren, voor gemeenten betekent dit ook uitstel van de geplande bezuinigingen voor 2014 (VNG website). Opgemerkt zij dat de VNG het financiële kader van de Participatiewet als uiterst zorgelijk benoemd ten aanzien van:

- De vergoeding voor de Wsw (sociale werkvoorziening)
- Het budget voor begeleiding van werkzoekenden en werkenden
- De uitvoeringskosten.

Door de te snelle afbouw van de fictieve vergoeding voor de sociale werkvoorziening blijft er nauwelijks budget over voor re-integratie. Met als gevolg dat de uitstroom uit de bijstand stukt. Dit kan voor een groot aantal gemeenten financiële problemen opleveren.

## Jeugdzorg

Gepland is dat de Tweede Kamer in september 2013 start met de behandeling van het wetsvoorstel Jeugdwet. Uiterlijk 31 oktober moeten er regionale transitiearrangementen klaar zijn (VNG, 2013b). Het totale macrobudget voor 2015 is op grond van de meest actuele ramingen van de bedragen waarvoor nog onzekerheid bestaat voorlopig bepaald op 3,3 miljard, inclusief een bezuinigingstaakstelling van € 120 miljoen. Het macrobudget van 3,3 miljard is verdeeld over de gemeenten op basis van historische gegevens over het gebruik van jeugdzorg. In de meicirculaire 2014 wordt het definitieve bedrag voor 2015 per gemeente bekend en worden de gemeenten geïnformeerd over de budgetten per gemeente op basis van de objectieve verdeling, die geleidelijk van kracht zal zijn vanaf 2016. Voor het jaar 2016 is een bezuinigingstaakstelling van € 300 miljoen opgenomen in de Rijksbegroting, die oploopt tot 450 miljoen in 2017.

Voor de betekenis hiervan voor Medemblik en Opmeer verwijzen we naar paragraaf 5.3.

De Raad voor de financiële verhoudingen (RFV) heeft op 15 juli 2013 een aanvullend advies uitgebracht aan de Tweede Kamer over de decentralisatie-operaties op het gebied van jeugdzorg, werk en AWBZ. De RFV stelt dat de invloed van de lopende veranderingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen in de huidige discussie nog onderbelicht blijft. De adviezen van de RFV zullen door de Tweede Kamer meegewogen worden bij de verdere ontschotting van de betreffende deelfondsen van de decentralisaties.

Belangrijke aandachtspunten en risico's zoals die door de RFV zijn gesignaleerd die van belang zijn voor de toekomstige gemeentelijke financiële verhoudingen zijn:

- Een groot deel van de huidige Wajongers zullen door herkeuring onder de Participatiewet gaan vallen en zo fasegewijs onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen. De RFV is van mening dat dit gepaard moet gaan met extra middelen voor gemeenten.
- Het verstrekken van loonkostensubsidies aan werkgevers betekent voor gemeenten een vermindering van de bijstandslast. De RFV is van oordeel dat het in de rede ligt deze middelen uit het inkomensdeel van de Participatiewet te bekostigen.
- De precieze vormgeving van werkbedrijven voor de Participatiewet en de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen werkgevers, werknemers en gemeenten is nog onduidelijk. Dit levert risico's van inefficiëntie en afwenteling op.

- Hoewel op termijn een overheveling van budgetten naar de algemene uitkering van het gemeentefonds de meest aangewezen bekostigingsvorm is, brengt dit wel risico's met zich mee. Door de omvang en de ontschotting kan het zicht op de verdeling over de maatschappelijke doelstellingen verloren gaan. Ook kan door de dominantie van het sociale takenpakket het gevaar dreigen dat andere uitgaven bijvoorbeeld in het fysieke domein in het gedrang komt.
- De RFV heeft in overweging gegeven om tijdelijk een aparte vangnetconstructie, een hardheidsclausule, in te bouwen om tegemoet te kunnen komen aan onverwachte kosten en bijzondere situaties waardoor gemeenten in de knel kunnen komen. Mede om te voorkomen dat een gemeente een veel zwaarder artikel 12-traject moet afleggen.

Er is een onderzoek uitgevoerd door het CPB naar de haalbaarheid van de decentralisaties in relatie tot de financiële kaders. In de eerste globale inventarisatie zijn de volgende financiële risico's genoemd:

- Het ontstaan van schaalnadelen veroorzaakt door versnippering van kennis en inkoop
- Als grote onverklaarbare verschillen in de verdeelmodellen cumuleren kan dit – bovenop de budgetkortingen- individuele gemeenten in financiële problemen brengen.
- Gemeenten hebben nauwelijks mogelijkheden om risico's af te dekken omdat ze maar in beperkte mate eigen bijdragen mogen vragen of inkomsten kunnen verwerven uit het eigen belastinggebied.
- Zorgen zijn er vooral over de groei van de doelgroepen die een beroep doen op de Wmo/AWBZ en de jeugdzorg. De groeitrend uit het verleden moet dus omgebogen worden.

Het is van belang om de verhouding tussen daadwerkelijke kosten van gemeenten en het bedrag dat in het gemeentefonds wordt gestort, goed te blijven bewaken. De Raad van State vindt in zijn advies over de Jeugdwet dat op 1 juli 2013 naar de Tweede Kamer is gezonden dat zo'n monitoringssysteem wettelijk moet worden geregeld.

### 3. Aandachtspunten bij keuzes in sociale domein

Dit hoofdstuk geeft op basis van de documentenstudie een overzicht van belangrijke aandachtsgedebieden bij de vormgeving van de decentralisaties op gemeentelijk en regionaal niveau. Paragraaf 3.1 gaat in op de rollen en taken van het college en de raad. Vervolgens worden de hoofdelementen beschreven van de inhoud (paragraaf 3.2), het proces (paragraaf 3.3) en de financiën (paragraaf 3.4). Tot slot beschrijven we de relatie tussen de wijze van organiseren en de financiële consequenties aan de hand van een voorbeeld: het vraagstuk van inkoop of aanbesteden (paragraaf 3.5).

#### 3.1 Betrokkenheid college en gemeenteraad

De decentralisaties gaan gepaard met inhoudelijke, procesmatige en financiële veranderingen bij gemeenten. Hieronder is aangegeven wat dit betekent voor het college, ondersteund door de organisatie, en voor de gemeenteraad.

**Tabel 3.1 Rollen van college/organisatie en gemeenteraad in het veranderingsproces**

Veranderingen voor gemeenten	Rol college	Rol gemeenteraad
Inhoudelijk	Strategische en operationele keuzes t.a.v. beleid.	Strategische beleidskeuzes.
Procesmatig	Organisatieverandering en nieuwe vormen van externe samenwerking.	Kaderstelling t.a.v. samenwerking: grip houden op informatievoorziening (terugkoppeling), organisatie van samenwerking, besluitvorming.
Financieel	Verantwoordelijk voor meer financiële middelen, maar tevens reductiedoelstelling.	Kaders/prioriteiten stellen bij ontschotting van de budgetten. Oog voor risicobeheersing.

In de verschillende fasen rond de decentralisaties zijn er voor de gemeenteraad en voor het college verschillende taken (zie tabel 3.2). De wijze waarop deze worden ingevuld zal per gemeente verschillen. Naast aspecten die betrekking hebben op de vorm en inhoud van het beleid, zijn ook procesmatige aspecten van belang (VNG, 2013d):

- Wat kunnen we als gemeente zelf en op welke punten gaan we regionaal samenwerken? Hierbij is het van belang goed te kijken naar de zeggenschap die je als gemeente kunt of wilt behouden;
- Hoe wordt de gemeenteraad door het college geïnformeerd: tijdstippen, documenten, indicatoren? Duidelijke afspraken hierover, zorgen dat de raad betrokken is en blijft. Het college kan de raad niet alleen vrijblijvend informeren, maar moet op afgesproken momenten met expliciete informatie komen;
- Op welke onderdelen kan/wil de raad sturen? De raad moet beschikken over de stappen in de beleidsontwikkeling en het besluitvormingsproces;
- Wat zijn de financiële kaders?

Op dit moment zijn er nog veel onduidelijkheden over de precieze wetgeving en taken en onduidelijkheden over de financiën. Toch moeten organisatie, raad en college al zoveel mogelijk vormgeven aan het nieuwe beleid.

**Tabel 3.2 Taken van gemeenteraad en college tijdens verschillende fasen**

Fase	Doel	Gemeenteraad	College
Verkenning	Analyse: informeren, inventariseren, betrekken organisaties/inwoners, samenwerking.	Levering input voor startnotitie en stelt deze uiteindelijk vast.	Krijgt input voor startnotitie en stelt deze op.
Kaderstelling	Formuleren visie – criteria-beïnvloedingsmogelijkheden, prioriteiten, mogelijke bezuinigingen, samenwerking, kaders.	Levering input visie-nota/beleidskader en stelt deze uiteindelijk vast.	Krijgt input voor visie-nota/beleidskader en stelt nota/kader op.
Uitwerking	Vertaling beleidskader naar beleidsplan, verordeningen en beleidsregels.	Becommentarieert beleidsplan en stelt dit (gewijzigd) vast.	Stelt beleidsplan op en presenteert het (concept) Beleidsplan.

(Bron: VNG, 2013d)

De keuzes van de gemeente bij de uitvoering van de decentralisaties zijn in drie hoofdcategorieën onder te brengen:

1. Wijze van dienstverlening: dit zijn vooral keuzes van inhoudelijke aard gericht op het bereiken van de maatschappelijke opgaven (zie paragraaf 3.2).
2. Wijze van organiseren: dit zijn vooral keuzes van procesmatige aard (zie paragraaf 3.3).
3. Wijze van uitvoeren: in hoeverre zijn werkprocessen adequaat uitgewerkt? Hoe organiseren we bijvoorbeeld de toegang en het werken in sociale wijkteams? Hoe versterken we de kracht van professionals (frontlijnsturing) met minder bureaucratie? In hoeverre zijn resultaatgerichtheid en doelmatigheid van de aanpak onderzocht en uitgewerkt?

De gemeenteraad zal zich, als uitvloeisel van de gemeentewet, vooral richten op de kaderstelling van de eerste twee categorieën. In de volgende paragrafen werken we deze keuzes daarom verder uit. Daarbij is het van belang dat bij deze keuzes ook een relatie wordt gelegd met de financiële consequenties (paragraaf 3.4). Een voorbeeld hiervan werken we daarom in paragraaf 3.5 uit.

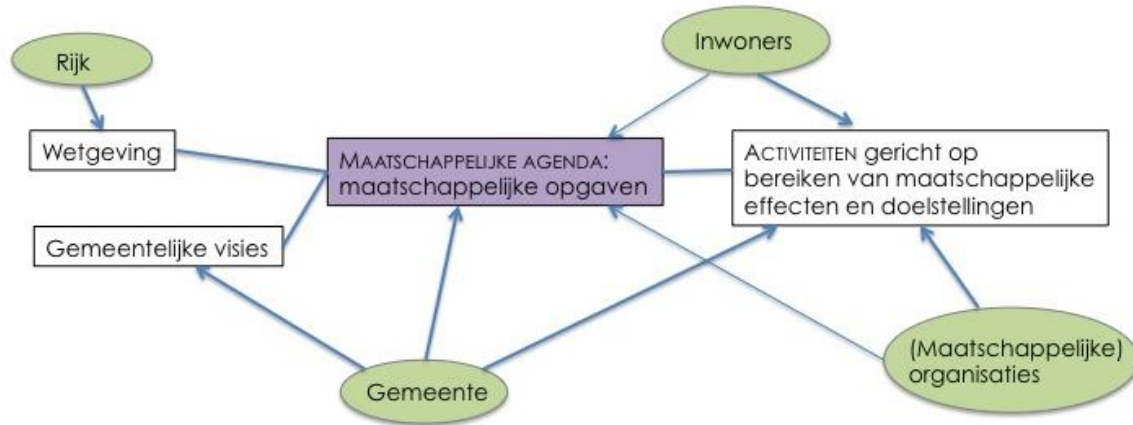
## 3.2 Strategische en inhoudelijke beleidskeuzes

Keuzes op inhoudelijk en strategisch gebied zijn: Welke dienstverlening bieden we aan onze burgers op basis van een integrale visie op het sociale domein? In hoeverre wordt ingezet op preventie en hoever gaan we met verstrekkingen (waarbij het bepalen van plafonds voor subsidies in de subsidieverordening een voorbeeld is)? Welke oplossingsrichtingen zien we in het inzetten van informele netwerken en algemene voorzieningen i.p.v. meer specifieke ondersteuning? Hoe zorgen we voor slimme bundeling van verschillende expertise zoveel mogelijk in de directe leefomgeving? Hoe gebruiken we onze lokale partners? Om te zoeken naar een doelgericht antwoord op deze vragen is het belangrijk de maatschappelijke opgaven helder te definiëren en goed inzicht te hebben in de huidige lokale situatie.

### Maatschappelijke opgaven

Iedere gemeente heeft verplichte taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein, die zijn vastgelegd in verschillende wetten, zoals de AWBZ, de wet publieke gezondheid, wet op de jeugdzorg en de Wmo. Belangrijke verandering zijn binnenkort de nieuwe Wmo, de Participatiewet en de nieuwe Jeugdwet (zie paragraaf 2.1). Gemeenten hebben vrijheid om zelf invulling te geven aan de wijze waarop ze het beleid verder vormgeven en uitvoeren. Daarbij heeft de gemeenteraad een belangrijke rol in het stellen van kaders en het aangeven van prioriteiten.

Om de verschillende aspecten in het sociale domein goed vorm te geven, is het zinvol de belangrijkste maatschappelijke opgaven in onderlinge samenhang te definiëren: een zgn. *maatschappelijke agenda*. Deze agenda zal moeten aansluiten op de landelijke wetgeving en de gemeentelijke (lange termijn) visies op sociaal en ruimtelijk terrein (zie figuur 3.1). De maatschappelijke agenda geeft richting aan het maatschappelijk beleid op een kortere termijn: hierin worden doelstellingen en maatschappelijke effecten gespecificeerd.



**Figuur 3.1 Positie van een maatschappelijke agenda voor het sociale domein**

De activiteiten die ingezet worden om de maatschappelijke effecten en doelstellingen te bereiken, zullen vervolgens op basis hiervan door gemeente, inwoners en (maatschappelijke) organisaties gezamenlijk worden bepaald.

Maatschappelijke opgaven kunnen per thema, aansluitend op verschillende beleidsnota's, worden benoemd. Een voorbeeld van deze benadering van het beleid in het sociale domein is te vinden bij de gemeente Kaag en Braassem (2013). Deze gemeente heeft zes thema's onderscheiden:

- gezondheid en bewegen
- groei en ontwikkeling
- werken en leren
- maatschappelijke betrokkenheid
- maatschappelijke ondersteuning
- wonen en leefomgeving.

Per thema zijn de doelstellingen en uitgangspunten gedefinieerd en is aangegeven hoe dit gemeten gaat worden. De beoogde effecten worden hiermee specifiek gemaakt en kunnen dienen als prestatie-indicatoren voor de uitvoering van het beleid. De maatschappelijke agenda gaat niet in op de uitvoering van specifiek beleid en op beschikbare (deel-) budgetten, maar geeft aan op welke effecten en resultaten bij de uitvoering (met vaak uitbesteding) afgerekend moet worden. Uiteindelijk zal een gemeente beschikken over één integraal budget voor het sociale domein (zie paragraaf 2.3), waarmee een zo hoog mogelijke kwaliteit -de beste resultaten- voor de maatschappelijke agenda bereikt moet worden.

### **Demografische ontwikkelingen en maatschappelijke analyse**

De komende jaren krijgen steeds meer gemeenten en regio's in Nederland te maken met een afname van het aantal inwoners, huishoudens en potentiële beroepsbevolking. Daarnaast is er sprake van verandering in de leeftijdsopbouw van de bevolking: ontgroening en vergrijzing. Het is voor gemeenten van belang hiermee vroegtijdig rekening te houden op allerlei beleidsterreinen: van wonen, onderwijs en winkelvoorzieningen tot en met sportfaciliteiten, dorpshuizen en bedrijventerreinen. De leefomgeving en de leefbaarheid ondervinden

hiervan effecten. Daarbij zijn er ook effecten op het gebied van vraag en aanbod van zorg en sociale (onderlinge) draagkracht.

Een goede beschrijving van de demografische situatie in een gemeente is noodzakelijk om beleidskeuzes te kunnen onderbouwen. Naast demografische veranderingen zijn er andere aspecten van invloed op de ontwikkeling van de zorgvraag of de bevordering van de participatie. Om goed te kunnen sturen op de maatschappelijke opgaven is ook een maatschappelijke analyse van de gemeente van belang.

Effecten van demografische veranderingen in gemeenten:

- Bevolkingsafname betekent o.a.: verandering in de inkomsten uit het gemeentefonds, terugloop van gebruik van (bepaalde) voorzieningen, mogelijk een groep 'achterblijvers', die naar verhouding een groot beroep op de gemeente doet (laaggeschoolde inwoners met een laag inkomen);
- Verandering van de bevolkingsopbouw (leeftijd) leidt tot een verschuiving in de voorzieningenbehoefte, zoals een afname van de behoefte aan peuterspeelzalen, scholen en kinderopvang en een toenemende vraag naar ouderenzorg.

Een maatschappelijke analyse moet een goed beeld opleveren van de actuele situatie en van (verwachte) toekomstige ontwikkelingen. Belangrijke thema's zijn:

- gezondheid en bewegen: o.a. informatie over sterfte, ziekte en (psychische) gezondheid en preventie;
- groei en ontwikkeling van kinderen en jongeren: het gaat hierbij o.a. om kengetallen over vrije tijd, sport, cultuur, peuterspeelzaal en kinderopvang, maar ook over opvoed- en opgroeiondersteuning, jeugdzorg en jeugdcriminaliteit;
- werken en leren: o.a. gegevens over opleidingsniveau, schoolverlaten/-verzuim, werken en re-integratie;
- maatschappelijke betrokkenheid: o.a. mantelzorg, vrijwilligerswerk en maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- maatschappelijke ondersteuning: o.a. algemene voorzieningen, begeleiding en inkomensondersteuning.
- woon- en leefomgeving: o.a. wonen voor ouderen, leefomgeving en begeleid wonen.

### **3.3 Keuzes ten aanzien van het proces**

In de decentralisatiebrief van 19 februari staat beschreven dat het VNG voorstelt dat gemeenten met elkaar in gesprek gaan om voor 31 mei 2013 met voorstellen te komen voor (nieuwe) samenwerkingsverbanden in het sociale domein. Met dit als vertrekpunt heeft de VNG een routekaart gemaakt tot en met de invoering van de decentralisaties op 1 januari 2015. Deze routekaart heeft in hoofdlijnen vijf stappen (zie tabel 3.3).

Omdat eerst de samenwerking tussen gemeenten (stap 1) wordt vormgegeven en daarna pas de inhoudelijke en strategische aspecten (stap 2 en 4) is het van belang voor individuele gemeenten dat hun eigen keuzes op inhoudelijk en strategisch gebied in voldoende mate door de samenwerking ingevuld kunnen worden. Gelijktijdig is het van belang ervoor te waken dat de invoering van processen (stap 3) niet leidend wordt bij de besluitvorming over het nieuwe sociale domein (stap 4). De besluitvorming zal vooral gebaseerd moeten zijn op de maatschappelijke opgaven en de demografische ontwikkelingen. De keuzes zoals geschetst in dit rapport zullen dan ook tijdig genomen moeten worden of later inpasbaar moeten zijn in eerdere besluitvorming van stappen 1 en 2.

**Tabel 3.3 Routekaart invoering decentralisaties**

Datum	Stap	Aandachtspunten raad
31 mei 2013	1. Samenwerking gemeenten.	VNG criteria voor samenwerking (zie paragraaf 4.1). Combineren decentralisaties en bijvoorbeeld welzijnsbeleid.
Najaar 2013	2. Brede visie en strategieontwikkeling.	Integrale notitie met keuzes. Betrekken van (kwetsbare) burgers bij keuzes. Besluitvormingsproces helder.
Begin 2014	3. Uitlijnen processen, maken beleidsplannen, experimenteren, financiële onderbouwing nieuwe infrastructuur en verordening participatiewet.	Vertalen van keuzes in beleidsplannen en verordeningen. Werkprocessen efficiënt inrichten.
Tot 1 jan. 2015	4. Besluitvorming over nieuw sociaal domein: ondersteuning (Wmo), jeugdzorg, participatiewet.	Besluitvorming door gemeenteraad.
1 jan. 2015	5. Invoering wetten en nieuwe begeleiding/nieuw beleid in het sociale domein.	Doorvoeren vernieuwingen gericht op de burgers en vervullen van de maatschappelijke opgaven.

De keuzes voor gemeenten ten aanzien van de wijze van organiseren hebben te maken met:

- de keuze van het organisatiemodel: bijvoorbeeld t.a.v. de overgang van de 1<sup>ste</sup> naar de 2<sup>de</sup> lijnszorg en de wijze van toegang tot voorzieningen.
- Uitvoering van taken op lokaal, regionaal, of bovenregionaal niveau?
- Als sprake is van regionalisering: welke risicoverdeling wordt gehanteerd?
- Wanneer gaan we gebruik maken van inkoop en wanneer van subsidies?

Van belang is dat modellen/opties doorgerekend worden.

### 3.4 Perspectieven op uitgaande geldstromen

De uitgaande geldstromen van de gemeente gerelateerd aan de drie decentralisaties kunnen in enkele hoofdfasen verdeeld worden:

- De kosten om de gemeente gereed te maken voor 2015. Hiervoor worden uitvoeringsbudgetten beschikbaar gesteld;
- De kosten om de taken van de wetten uit te voeren na 2015. Hiervoor worden uiteindelijk budgetten overgeheveld.

Voor de kosten vóór 2015 heeft het Rijk budgetten beschikbaar gesteld van € 16 mln (2012), € 48 mln (2013) en € 48 mln (2014), o.a. voor Jeugdzorg en Wmo/AWBZ via de Algemene Uitkering. Het Rijk verwacht ook dat de gemeente zelf bijdraagt aan deze kosten. (Voor de situatie in Opmeer en Medemblik verwijzen we naar paragraaf 5.3)

De kosten zijn vooral gekoppeld aan het regionale programma en daarbij behorende projectplannen voor decentralisaties (zie verder ook hoofdstuk 5).

Voor de kosten na 2015 zal het Rijk zoals beschreven 2.3 budgetten naar de gemeente overhevelen. De grootste uitdaging is deze middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten voor de gestelde doelen en uit te voeren taken. De nieuwe taken van de gemeente (kunnen) leiden tot grote financiële risico's. Bijvoorbeeld door de diverse open einde regelingen zoals in de Jeugdwet (het verplicht accepteren van verwijzingen door artsen, gespecialiseerde jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering). Een voorbeeld hierbij is dat door een civielrechtelijke maatregel van de rechter een plek voor gesloten jeugdzorg ingekocht moet worden, dit kost momenteel gemiddeld € 135.000 per plek per jaar. De uitwerking van risicodeling zal nader onderzocht moeten worden.

Deze kosten kunnen vanuit het uitgavenperspectief van de gemeente in drie categorieën bekeken worden (VNG workshop Financiën):

1. eigen gemeentelijke kosten: voor hetzij lokale hetzij regionale werkzaamheden;
2. kosten van uitvoering door zorginstanties: uitgaven aan zorgaanbieders en maatschappelijke organisaties middels inkoop en subsidies;
3. kosten op gezinsniveau: uitgaven direct aan burgers, zoals nu bij de Wmo gebeurt.

De eigen gemeentelijke en de doorberekende regionale kosten worden beïnvloed door:

- de keuze van het lokaal of bovenregionaal organiseren en in hoeverre schaalvoordelen gerealiseerd kunnen worden;
- het opnieuw inrichten van werkprocessen en de te bereiken efficiency. Belangrijk hierbij is ook de wijze van inrichten van de toegang en doorleiding.

De kosten van inkoop bij zorginstanties hangen samen met:

- het volume van de afgenomen middelen en deskundigheid gebaseerd op de keuzes van de gemeente ter vervulling van de maatschappelijke opgaven die de gemeente heeft vastgesteld. De ontwikkeling van het volume is gerelateerd aan de demografische ontwikkelingen (zie paragraaf 3.2);
- de tarieven voor de verschillende diensten, mede gebaseerd op de overhead van de zorginstanties. De kracht als onderhandelingspartner (lokaal, regionaal, bovenlokaal) is daarbij van belang;
- mogelijke verschillen tussen inkoop versus subsidies (zie ook bijlage 3).

Het Rijk heeft het voornemen om samen met de VNG/gemeenten handreikingen te doen bijvoorbeeld voor een leidraad voor inkoop en indicatiestelling. Dit om te zorgen dat taken adequaat worden vormgegeven en om te voorkomen dat op vele plaatsen hetzelfde wiel zal worden uitgevonden.

Naast het gemeentelijk perspectief kunnen de uitvoeringskosten juist ook vanuit het perspectief van de burger worden beschouwd, want het doel van de decentralisaties is juist om integrale budgetten voor zorg voor de burgers te verkrijgen. Het uitgangspunt van 1 gezin - 1 plan - 1 regisseur, kan worden vertaald in 1 budget per gezin. De gezinskosten worden beïnvloed door het gebruik dat een gezin maakt van de huidige en toekomstige zorgpiramide (zie paragraaf 4.2) voor jeugd, Wmo en participatiewet. Informatie over de kosten per gezin kan gebruikt worden om de aanbodzijde van maatschappelijke en zorgorganisaties beter en efficiënter in te richten. Inzicht in de financiering op gezinsniveau en trajectfinanciering maakt ook het begroten van de kosten van gemeenten eenvoudiger en minder risicovol (Management Team).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Momenteel wordt bekeken of het mogelijk is de gegevens en kosten op gezinsniveau eenvoudiger toegankelijk te maken. Er bestaat, niet zoals een Burgerservicenummer, een gezinsnummer waarbij verbanden tussen individuen gelegd worden of welzijnskosten ontsloten worden.

### 3.5 Relatie wijze van organiseren en grip op financiën

In deze paragraaf beschrijven we de relatie tussen de wijze van organiseren en de betekenis voor het grip houden op financiën. We doen dit aan de hand van het voorbeeld vraagstuk: subsidie of aanbesteden. Het voorbeeld is ingegeven door de vraagstelling vanuit de raden bij het bepalen van de groslijst van de RKC en het belang van dit vraagstuk bij decentralisaties. Het belang hiervan bleek ook tijdens de behandeling in de workshop van 7 oktober waar juist op dit punt nog veel vraagtekens bestonden. (zie paragraaf 4.5)

Het Rijk geeft als randvoorwaarde mee dat het minimaal 25% goedkoper moet dan op dit moment. Dit is belangrijk ook bij vraagstukken van inkoop en aanbesteden. Bij inkoop denkt het kabinet vooral aan regionaal samenwerken. Het is dus van belang om deze strategie op regionaal niveau af te stemmen (zie verder paragraaf 4.4).

#### Voorbeeld Vraagstuk: Inkopen of aanbesteden

Hoe maken we de afweging tussen subsidies, inkoop en aanbesteden of beleidsgerichte contractfinanciering? Het vraagstuk van inkoop met aanbesteden of subsidiëren is van toepassing bij de levering van diensten niet rechtstreeks aan de gemeentelijke organisatie, maar juist aan burgers en anderen. Dit vraagstuk wordt belangrijker omdat maatschappelijke organisaties en zorgaanbieders door de gemeente ingeschakeld (kunnen) worden voor de uitvoering van de taken van de decentralisaties.

Keuzemogelijkheden:

- *Subsidies*. Stimuleren van effecten/resultaten door middel van subsidies. Organisaties die op dit terrein actief zijn, werken vaak al langere tijd in een gemeente en hebben vaak lokaal ervaring. Een nadeel voor de gemeente is, dat er maar heel beperkt sturing op de resultaten mogelijk is. De gemeente kan wel de subsidie stopzetten.
- *Inkoop van zorg*. Het inkopen van zorg kan lokaal, regionaal of bovenregionaal worden geregeld. Van belang is om duidelijke uitgangspunten op te stellen bij de aanbesteding, gericht op het bereiken van de maatschappelijke opgaven.
- *Beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF)*. Hierbij staat het vormgeven van prestatie- en resultaatgerichte subsidierelaties centraal. Het voordeel voor de gemeente is om vanuit de regierol meer te kunnen sturen op beleidsdoelstellingen. Het eindresultaat is een subsidierelatie met een onderliggend prestatiecontract/ uitvoeringsovereenkomst. De BCF methode is gericht op het leveren van maatwerk. In het BCF Boek (2006) worden tien stappen beschreven voor deze aanpak, daarbij is het van belang dat er samenwerking en afstemming is tussen opdrachtgever en uitvoerder op verschillende momenten tussen aanbesteding en uitvoering (tussentijds) van het werk. Afspraken worden in een contract vastgelegd, dat zo nodig tussentijds aangepast wordt.
- *Subsidies aanbesteden*. Naast de beleidsgestuurde contractfinanciering bestaat ook de mogelijkheid om een subsidie aan te besteden. Hiervoor moet dan ruimte geboden worden in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Van belang is dat bepaalde diensten (waaronder de welzijnsdiensten: onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening) onder een lichte vorm van aanbesteden vallen (2B procedure). Deze verlichte procedure maakt een betere samenwerking en dialoog tussen gemeenten en zorgaanbieders mogelijk, zodat afspraken beter gericht kunnen worden op de uitkomsten die gewenst zijn bij de maatschappelijke opgaven. Deze aanbesteding kan alleen als er meer dan één aanbieder aanwezig is.

Een goede afweging is belangrijk omdat het effect heeft op de realisatie van maatschappelijke opgaven (bijvoorbeeld de gedetailleerdheid en afdwingbaarheid van de prestatie), de wijze van organiseren (aanbestedingsprocedures volgen) en de financiën en de risico's (als aanbestedingsregelgeving niet gevolgd wordt zijn schadeclaims mogelijk).

Als handvat voor het maken van deze afweging wordt verwezen naar bijlage 3. Hierin zijn de definities, de verschillen en de voor- en nadelen van subsidies versus aanbesteden weergegeven. Voor specifieke kaderstelling op dit onderwerp verwijzen we naar paragraaf 4.4.

## 4. Handvatten voor de kaderstelling door de raad

In dit hoofdstuk worden vanuit de verschillende rollen van de raad handvatten aangegeven voor de kaderstelling door de gemeenteraad bij het vormgeven van de decentralisaties. Naast een aantal algemene kaders (paragraaf 4.1) wordt ingegaan op inhoudelijke (paragraaf 4.2), procesmatige (paragraaf 4.3) en financiële en risicogerichte kaders (paragraaf 4.4). De aangereikte handvatten zijn gebaseerd op de onderzochte documenten en interviews. Op 7 oktober 2013 zijn zij besproken met raadsleden van de gemeenten Medemblik en Opmeer (paragraaf 4.5).

### 4.1 Algemene overwegingen en kaders

Om de democratische controle van de gemeenteraden goed in te richten en omdat gemeenten integraal verantwoordelijk zijn voor een groot aantal taken in het sociale domein en voor de budgetten, moeten zij in de toekomst scherp kunnen toezien op het realiseren van de maatschappelijke opgaven en de besteding van het beschikbare budget.

Vroegtijdige kaderstelling door de gemeenteraad maakt het ook mogelijk de controlerende rol beter uit te voeren. Het is van belang om aan de voorkant inzichtelijk te maken waarop de gemeenteraad wil sturen vanuit maatschappelijk en risicobeheersingspunt.

Een vertrekpunt van deze fundamentele stelselwijziging en om het nieuwe stelsel op de lange termijn houdbaar te houden is de richting van het teruggeven van een deel van de zorgtaken aan de samenleving. Hoe, welk deel en wat nog uit collectieve middelen gefinancierd wordt, staat nog wel ter (politieke) discussie.

Belangrijke algemene aandachtspunten om dit qua resultaat te optimaliseren zijn:

- Zorg voor aansluiting van de gemeentelijke keuzemomenten (zie hoofdstuk 2) in relatie tot de regionale planning (zie bijlage 5) voor een tijdige kaderstelling door de raad;
- Zorg voor voortdurende afstemming -ook op raadsniveau- tussen de decentralisaties om efficiency voordelen te behalen. Samenhang tussen verschillende beleidsterreinen die de inwoners raken is belangrijk.

### 4.2 Kaders strategische en inhoudelijke beleidspunten

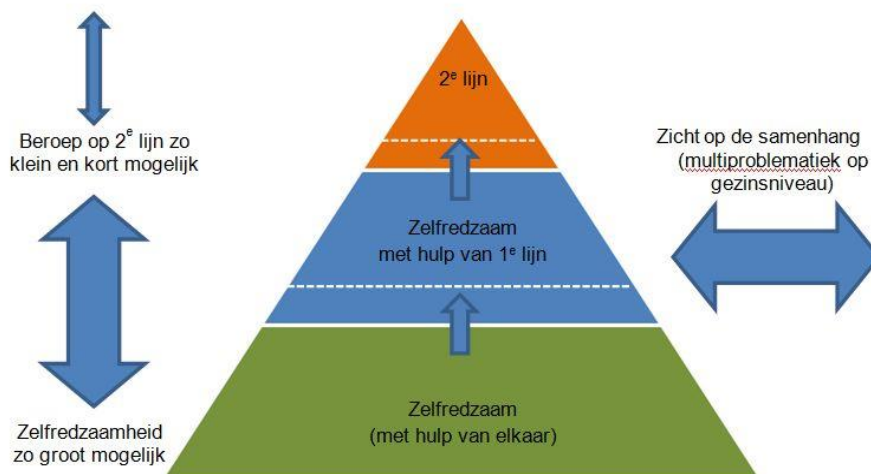
Deze kaders zijn van belang voor de brede visie en strategieontwikkeling (stap 2 van paragraaf 3.3). In deze stap gaat het om het formuleren van de maatschappelijke agenda (zie paragraaf 3.2), waarbij contact met (maatschappelijke) instellingen en met de inwoners van belang is. Gemeenten moeten zelf hun maatschappelijke opgaven in onderlinge samenhang definiëren en daarbij prioriteiten aangeven. De gemeenteraad speelt hierbij een belangrijke rol. Voor de strategie is het ook belangrijk dat de gemeenteraad bepaalt wanneer de gemeente het goed doet in het sociale domein en welke dienstverlening zij aan haar burgers wil leveren. Dit kan in eerste instantie los worden gezien van de wijze van organiseren. Het is aan te bevelen dat hierbij een relatie gelegd wordt met een mogelijk nieuw raads- of collegeprogramma 2015-2018 (zie ook paragraaf 5.4).

Om in totaliteit een keuze en integrale afweging te kunnen maken is het zinvol om te werken met een aantal scenario's. Het Rijk heeft daarbij de uitdaging mee gegeven om de focus op het gezin (1 gezin - 1 plan - 1 regisseur - 1 budget) als randvoorwaarde voor de uitvoering te nemen. Op basis van een op hoofdlijnen geformuleerde samenhangende set van outcome doelstellingen kunnen scenario's met elkaar vergeleken worden. Scenario's die bijvoorbeeld uitgaan van verschillende demografische ontwikkelingen en relevante doelgroepen. Of een scenario om uit te gaan van vooral inzet op preventie of op verlenen van zorg. Deze outcome doelstellingen zijn daarbij gerelateerd aan de maatschappelijke opgaven. Om een

goede afweging mogelijk te maken, is informatie over het effect van verschillende maatregelen gewenst.

Belangrijk is ook vooraf antwoord te geven op de vraag: wanneer doet de gemeente het goed? De gemeente doet het goed als (Hoogwout, 2013):

- De gemeente doet het goed als zoveel mogelijk mensen voor zichzelf of elkaar kunnen zorgen zonder een beroep te hoeven doen op dure individuele voorzieningen (1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijnsvoorzieningen). De gemeenteraad kan overwegen normen te verbinden aan de verhouding zelfredzamen versus zorgbehoevenden;
- Er een grote mate van samenhang tussen de decentralisaties is gerealiseerd. Als voorbeeld kan dienen het daadwerkelijk realiseren van de 1 plan aanpak, waarvoor dan inzicht nodig is in het aantal multi-probleemgezinnen en de aanpak hiervan.



**Figuur 4.1 Verschuiving van de zorgpiramide**

Het is van belang dat de raad deze aspecten monitort en relateert aan de demografische ontwikkelingen van de eigen gemeente en regio.

Bij het bepalen van de maatschappelijke agenda en doelstellingen zijn kaders voor de volgende te nemen keuzes van belang:

- wijze van betrekken van burgers en (maatschappelijke) organisaties. Kaders op dit gebied kunnen zijn: a) dat het aansluit bij de wijze van burgerparticipatie b) dat het aansluit bij een lokaal kernbeleid c) dat geïdentificeerde doelgroepen van zorg en aanbieders van zorg betrokken worden d) de wijze hoe dit regionaal wordt vormgegeven;
- keus voor inzetten op social return (zie bijlage 4).

De Raad voor de Financiële verhoudingen (RFV) heeft aangegeven dat vanuit de verantwoordelijkheid voor het stelsel de rijksoverheid ervoor verantwoordelijk is dat de beoogde maatschappelijke outcome wordt gerealiseerd. De RFV geeft aan dat in de onderscheiden decentralisaties daarom nadere afspraken moeten worden gemaakt over de te realiseren outcome (maatschappelijk effect). De RFV stelt voor dat, voorafgaande aan de decentralisaties, Rijk en gemeenten gemeenschappelijk gedragen outcome-doelstellingen afspreken. Dit is dan een belangrijk handvat om een strategisch kader en outcome doelstellingen voor de afzonderlijke gemeenten te maken. Vervolgens kan nadrukkelijk een relatie gelegd worden met het nieuwe raads-/collegeprogramma. Daarbij zijn gemeenten verplicht een sluitende (meerjarige) begroting te presenteren (zie paragraaf 4.4). Bij de verantwoording van de vrij besteedbare middelen (zijnde het gemeentefonds en de daartoe behorende sociale deelfonds) moet het maatschappelijk rendement centraal staan, niet de bron waar uit de taak wordt bekostigd.

### 4.3 Kaders op procesniveau en wijze van organiseren

Deze kaders zijn van belang om mee te beslissen over de wijze waarop de gemeente de nieuwe organisatie van het sociale domein wil inrichten (zie stap 1 en 4 van paragraaf 3.3).

Wie voert de regie, met wie wordt samengewerkt en hoe worden de verschillende zorgaanbieders gefinancierd?

#### *Lokaal/ Regionaal*

Een belangrijke vraag hierbij is het lokaal of (boven-)regionaal organiseren. In de kamerbrief schets het kabinet (als uitgangspunt voor een kader) een driedeling gebaseerd op de inhoud van de te decentraliseren taken:

1. taken die door alle gemeenten kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld gemeentelijke eerstelijnszorg en het bieden van een loketfunctie voor de burger;
2. taken die vragen om een uitvoering op een niveau van minimaal ca. 100.000 inwoners met ruimte voor maatwerk. Het kabinet denkt daarbij bijvoorbeeld aan taken op het terrein van de inkoop;
3. taken die vragen om uitvoering op bovenregionaal niveau, of zelfs op provinciaal of landelijk niveau. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om inkoop van zeer specialistische taken en dienstverlening en samenwerking op het niveau van de arbeidsmarkt en zorg voor de jeugd.

Waar nodig zal deze driedeling in de decentralisatiewetgeving worden vastgelegd. Op basis van deze wet zal de gemeente ook voor haar zelf deze driedeling helder moeten hebben. Bijvoorbeeld op het gebied van participatie zelf lokale werkgevers binnen de gemeente benaderen, maar werkgevers in de wijdere regio meer gezamenlijk benaderen (zie werkgeversservicepunt hoofdstuk 5).

Een lokale aanpak betekent korte lijnen en is aantrekkelijk voor vraagstukken die in de directe omgeving van de burger/cliënt opgelost kunnen worden. Een regionale aanpak kan aantrekkelijk zijn als partijen waar mee onderhandeld moet worden ook op regionale schaal opereren, als gezamenlijk optreden schaalvoordelen oplevert of bepaalde taken uitbesteed kunnen worden (zie o.a. Programmaplan Decentralisaties WF7, 2013). Bovenregionaal organiseren is van belang en verplicht voor specifieke taken of specialistische zorg voor bepaalde groepen. Te denken valt aan: jeugdbescherming en jeugdreclassering, en de meldpunten huiselijk geweld, kindermishandeling, en residentiële zorg.

De VNG-criteria voor de samenwerking tussen gemeenten zijn:

- er is voldoende stevige regie, richting en een goed partnerschap met (grote) maatschappelijke en zorginstellingen te realiseren;
- de gekozen samenwerking biedt voldoende basis voor goed risicomanagement (zie paragraaf 4.4);
- de gekozen samenwerking heeft een schaal die efficiënt is (gezien omvang cliëntenstroom c.q. aantal aanbieders);
- het voorkomen van witte vlekken bij de keuzes die gemaakt worden;
- voldoende voortgang bij de operationalisatie van de gekozen schaal/samenwerking.

Deze criteria zijn zinvolle handvatten voor het beoordelen van de kaders van de regionale samenwerking. Om de gewenste integrale manier van werken ook binnen de gemeente en het bestuur te stimuleren kan de mogelijkheid worden overwogen om een portefeuillehouder voor alle transitie per gemeente aan te stellen. We verwijzen voor de samenwerking in West-Friesland naar hoofdstuk 5.

De RFV signaleert de dreiging dat bij centralisatie van gedecentraliseerde taken lokaal maatwerk op de achtergrond kan verdwijnen. De RFV stelt verder dat de grip van een individuele gemeenteraad op de regionale samenwerking vanuit democratisch oogpunt

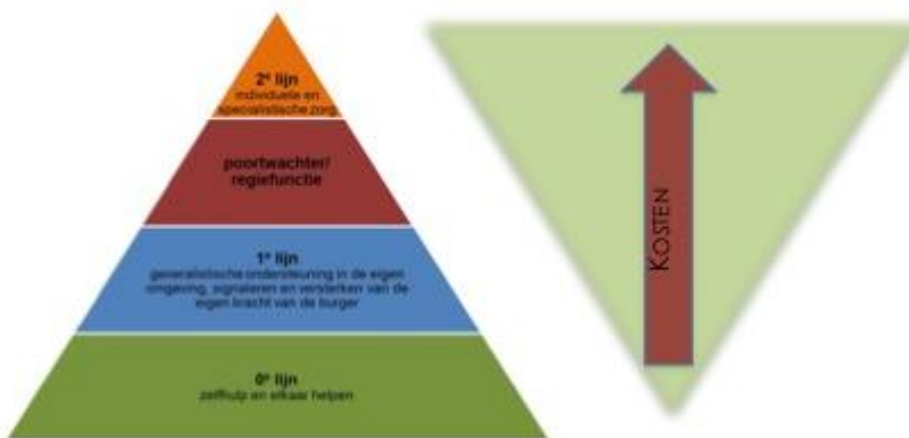
niet optimaal is. De RFV heeft voorgesteld hier samen met de Algemene Rekenkamer een nader advies over uit te brengen.

De RKC geeft aan het zinvol is dit advies te beoordelen en zo nodig te vertalen naar handvatten voor kaders voor regionale samenwerking in West-Friesland.

#### *Wijze van organiseren in sociaal domein*

Door de decentralisaties wordt de (nieuwe) laag tussen de eerste en tweede lijn steeds belangrijker. Het gaat hier om twee functies:

1. regiefunctie op de samenhang tussen de kolommen en partijen in het veld. Juist hier is het van belang dat het overzicht wordt georganiseerd. Daarmee wordt zichtbaar hoe de gemeentelijke/regionale zorgpiramide zich ontwikkelt en in hoeverre een gecombineerde aanpak van multi-probleemgezinnen, effectiever en goedkoper mogelijk is. De regiefunctie regelt ook de gezamenlijke inkoop bij zorgaanbieders;
2. poortwachterfunctie als filter en toetsers voor de burgers/zorgbehoevenden die een beroep willen doen op de (dure) trajecten uit de tweedelijnszorg. Deze functie is van groot belang in de nieuwe situatie, omdat hier de sleutel ligt in het beheersbaar houden van de zorguitgaven en de daarmee gerelateerde financiële risico's van de gemeente.



**Figuur 4.2 De organisatie van de zorg en de daaraan gerelateerde kosten**

In figuur 4.2 is het sociale domein als piramide vormgegeven. De breedte van de piramide geeft aan hoeveel inwoners met de verschillende lagen te maken krijgen. Hoe hoger in de piramide hoe individualistischer en gespecialiseerder de trajecten en hoe duurder de ondersteuning. De landelijke schatting is dat ca. 15% geholpen kan worden door de eerste lijn en dat 5% gebruik moet maken van de 2<sup>de</sup> lijn. Het is van belang dat elke gemeente een goed beeld heeft van haar eigen zorgpiramide en deze relateert aan de regionale zorgpiramide. Dit als uitgangspunt voor een inschatting van de te verwachten ontwikkelingen hiervan mede op basis van demografische ontwikkelingen. Tevens kan het dienen als nulmeting waarvoor vervolgens gemeentelijke normen worden bepaald.

Een gemeente heeft voor het organiseren van de overgang van 1<sup>ste</sup> naar 2<sup>de</sup> lijn de volgende opties (Hoogwout, 2013 ):

- de 2<sup>de</sup> lijn trekt deze functie naar zich toe;
- de 1<sup>ste</sup> lijn trekt deze functie naar zich toe;
- de gemeente trekt deze beoordeling naar zich toe en organiseert deze zelf;
- de gemeente maakt gebruik van een combinatie van de mogelijkheden.

De nadelen vanuit gemeentelijk perspectief van optie 1 en 2 zijn dat mogelijk meer mensen toegelaten worden tot de specialistische zorg en de gemeente mede daardoor minder grip

heeft op de kosten. Daarnaast hebben de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijn niet automatisch het overzicht over de verschillende kolommen om samenhangende problemen in het behandelplan te kunnen betrekken. Het voordeel van optie 3 is dat het belang van de gemeente bij zowel de regiefunctie als de poortwachterfunctie het meest direct georganiseerd kan worden. Ook kan de gemeente het overzicht en de informatie hierdoor overkoepelend organiseren. Een belangrijk nadeel is dat in deze zelf te organiseren beoordelings- of 'tussenlaag' mensen beschikbaar moeten komen die zowel professioneel zijn op het gebied van indicatiestelling en behandelplannen als ook het sociale domein moeten kunnen overzien om dwarsverbanden te kunnen leggen.

Het bovenstaande zijn algemene voor- en nadelen. Omdat elke gemeente verschillend is qua huidige organisatie van het sociaal domein en de te kiezen maatschappelijke opgave en demografische ontwikkelingen zullen de voor- en nadelen afgewogen moeten worden. Bij deze voor- en nadelen is het van belang dat er voldoende professionaliteit en kennis wordt opgebouwd, zowel voor de regiefunctie, de inkoopfunctie als voor de poortwachtersfunctie.

Naast het organiseren van de beoordeling en doorverwijzing is ook de vraag waar en met wie wordt samengewerkt van belang: met de eerste lijn, de tweede lijn en/of de 'tussenlaag'? De eerste lijn kenmerkt zich door lokaal, soms regionaal werkende organisaties, waarvoor decentralisaties een factor kunnen zijn bij overwegingen om samen te werken. De gemeenteraad kan sturen door voorwaarden te verbinden aan subsidiebeschikkingen en kan bij experimenten sturen op (ad hoc) samenwerkingsverbanden tussen de verschillende 1<sup>ste</sup> lijns organisaties. In het veld van 2<sup>de</sup> lijns organisaties zullen naar verwachting fusies en opschaling plaatsvinden. Zij zullen ook sturen op lange-termijnrelaties met de gemeenten. De gemeente heeft (prijs en kwaliteit) belang bij enige keuze in 2<sup>de</sup> lijnszorgaanbieders, waarbij dus ook een bepaalde mate van onafhankelijkheid nodig is. Kaders zijn dus: soort relatie, prijs en kwaliteit en onafhankelijkheid. Als de 2<sup>de</sup> lijn als markt niet goed functioneert, waardoor specifieke 2<sup>de</sup> lijnszorg niet geboden kan worden of onbetaalbaar wordt, zal de gemeente zich (liefs vooraf) moeten beraden op haar interventiemogelijkheden in (samenwerkingsvormen) van de 2<sup>de</sup> lijn.

#### **4.4 Kaders voor grip op financiën en risico's**

Voor de gemeente is beheersing van de financiële risico's van de decentralisaties een groot aandachtspunt, vooral omdat de zorg voor zorgbehoevende burgers feitelijk een open einde regeling is (Hoogwout, 2013). Welke sturing op budgetten is nu mogelijk? Welke aangrijpingspunten zijn er? Omdat de overheidsbudgetten door het Rijk bepaald worden ligt de basis voor de gemeente in de beïnvloeding van de uitvoeringskosten zoals beschreven in paragraaf 3.4. De besluiten die genomen worden in de periode voor 2015 zijn in grote mate bepalend voor de uitvoeringskosten (zie hoofdstuk 3).

##### *Bestedingskader*

De sociale deelfondsen - als onderdeel van het gemeentefonds - zijn vrij besteedbaar, zodat gemeenten geen verantwoording hoeven af te leggen over de besteding van de middelen aan de rijksoverheid. Decentralisatie houdt in dat de lokale overheid verantwoordelijk is voor de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. De RFV geeft de volgende kaders aan gericht op de besteding van budgetten:

- op lokaal niveau zal het debat moeten worden gevoerd over de doelmatige uitvoering en besteding van middelen (noot RKC: ook door een relatie te leggen met de program-mabegroting);
- voor het inzicht in de wendbaarheid en weerbaarheid van de gemeente kan het middel van 'stresstest' behulpzaam zijn. De RKC merkt op dat de gemeente Opmeer deze stress-test in 2012 heeft uitgevoerd over de positie per 31 december 2010, waarbij een vergelijking is gemaakt met andere gemeenten, waaronder Drechterland, Enkhuizen, Koggen-

land en Stede Broec. De gemeente Medemblik heeft in de afgelopen jaren, weloverwogen, besloten geen stresstest uit te voeren.

- Bij de lokale *checks and balances* horen ook lokale rekenkamer(commissie)s. Een betere positionering van lokale rekenkamer(commissie)s is volgens de RFV wel noodzakelijk. De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) denkt hierbij naast gemeentelijke afspraken ook aan afspraken tussen gemeenten. Bijvoorbeeld om in situaties waarin gemeenten deze nieuwe taken gezamenlijk uitvoeren, het mogelijk te maken dat rekenkamercommissies toegang tot het samenwerkingsverband krijgen. Rekenkamercommissies kunnen op dit terrein momenteel niets afdwingen, omdat zij alleen toegang hebben als de gemeente in een vennootschap een belang van 50% of meer heeft.

#### *Financiële informatie van belang voor de raad*

Bij de (uiteindelijke) financiering van taken via het gemeentefonds is het uitgangspunt dat de verantwoording door gemeenten gericht is op het adequaat informeren van de gemeenteraad. Voor de raad is het van belang dat zij geïnformeerd is over:

- de ontwikkelingen (voorwaarden, tijdspad en vaststelling) en adviezen van de RFV, CPB onderzoek, VNG onderzoeken (zie paragraaf 2.3) aangaande de inkomende geldstromen. Dit om inzicht te houden/krijgen op de financiële effecten van de decentralisaties en van de teruglopende middelen uit het gemeentefonds;
- de gefundeerde verwachting is dat de bezuinigingen zowel van de decentralisaties als van het gemeentefonds en het uitvoeren van de wettelijke taken ook zullen betekenen dat er fors minder zal overblijven voor niet-wettelijke taken (vrij besteedbaar, bijvoorbeeld voor cultuur en sport). Het is van belang dat de gemeenteraad inzicht heeft in deze mogelijke verschuiving en zijn keuzes hierin maakt;
- de kosten te maken voor 2015;
- de kosten te maken na 2015, op dit moment zijn deze nog aan onzekerheden onderhevig;
- de mogelijke scenario's van de uitvoering in relatie tot de maatschappelijke opgaven en de bijbehorende kosten zowel op het niveau van gemeentelijke als regionale uitgaven (inclusief verdeling van de uitgaven in inkoop- en subsidiekosten);
- waar de risico's liggen: bij de burgers, bij de gemeente, bij een uitvoerende instantie of bovengemeentelijk? Ook zal helder moeten zijn hoe en waar eventuele financiële schommelingen het best kunnen worden opgevangen;
- de kosten van de verschillende zorgvormen gerelateerd aan de aantallen cliënten/burgers/gezinnen die deze zorg ontvangen;
- totaal inzicht en overzicht van geldstromen van de decentralisaties lokaal en regionaal;
- de lopende zaken die deze financiële kaders kunnen beïnvloeden.

#### *Beheersing door onderscheid tussen 1<sup>ste</sup> lijn en 2<sup>de</sup> lijnuitvoering (zie ook paragraaf 4.3)*

Als de gemeente de toegang niet kan beheersen kan zij te maken krijgen met grote onvoorziene kosten, die in beginsel (tenzij er een vangnetconstructie komt) niet verhaalbaar zijn op het Rijk. Bij de financiële risicobeheersing kan het onderscheid tussen de 1<sup>ste</sup>, de 2<sup>de</sup> lijn en de wijze van beoordeling en doorverwijzing hiervoor een richting bieden.

- De financiële risico's die de gemeente loopt bij de financiering van zorgaanbieders die in de eerste lijn actief zijn kunnen worden afgebakend op basis van *lump sum* subsidies, zodat de gemeente niet/minder afhankelijk is van de omvang van de vraag naar ondersteuning. De gemeenteraad kan eventueel overwegen om in het kader van de sturing deze beschikkingen of de onderliggende prestatieafspraken vooraf te beoordelen en mee te beslissen over de vaststelling.
- Opgemerkt zij dat in de 1<sup>ste</sup> lijn veelal experimenten worden gestart om burgers meer zelfredzaam en zorgzamer voor anderen te maken. Ook hiervoor zal budget nodig zijn. De gemeenteraad kan kaders stellen op welke wijze zij vooraf wil meebeslissen welke experimenten worden gestart en hoeveel geld de gemeente hiervoor over heeft.
- Bij de 2<sup>de</sup> lijn worden juist in de individuele trajecten financiële risico's gelopen, waarbij de financiering veelal via inkooptransacties loopt. De gemeenteraad heeft echter wel een

keuze om het subsidie-instrument in te zetten of via andere wijze van inkoop financiële afspraken te maken met zorgaanbieders (zie paragraaf 3.5).

- Bij de financiering van de 'tussenlaag' zullen de kosten worden beïnvloed door de mate waarin beroep wordt gedaan op de 2<sup>de</sup> lijn. Het volgen of kiezen van het normeren van deze relatie is van belang voor de raad. Afhankelijk van de wijze van organiseren, zal de financiering mee kunnen lopen met de 1<sup>ste</sup> laag (subsidie, lump sum) of 2<sup>de</sup> lijn (subsidie of inkoop). Als de gemeente de wijze van beoordelen en doorverwijzen zelf organiseert of in een regionaal samenwerkingsverband dan moeten ook eigen gemeentelijke/ regionale kosten via budgetten beheerst worden.

#### *Sturing bij inkoop- en aanbesteding*

Bij het maken van keuzes (zie paragraaf 3.5) en afspraken over de uitvoering van beleid door (maatschappelijke) organisaties zal de insteek zijn om voor het beschikbare budget een zo hoog mogelijke kwaliteit en de beste resultaten voor de maatschappelijke opgaven te bereiken. De handvatten voor kaders zijn:

- De gemeente zal vooraf moeten zorgen voor concretisering van haar beleid in helder omschreven doelen. Maatschappelijke organisaties moeten hun eigen producten en diensten zo beschrijven en de bedrijfsvoering zo inrichten, dat het mogelijk is een integrale kostprijs te berekenen.
- Gebruik van methoden die zijn ontwikkeld en in de praktijk worden gehanteerd om hierop te sturen zoals: beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) en werken met social return.

#### *Risico's*

Artikel 212 van de Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten met een verordening regels stellen voor het financieel beheer. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is als eis opgenomen dat risico's financieel moeten worden gekwantificeerd en dat op basis daarvan de benodigde weerstandscapaciteit moet worden bepaald. Risico's horen bij het uitvoeren van activiteiten, en dit geldt in hoge mate ook voor de decentralisaties. Het gaat er om de risico's goed in kaart te houden, beheersmaatregelen te nemen en bij de uitvoering goed de vinger aan de pols te houden. Het gaat daarbij zowel om de eigen organisatie en omgeving maar juist ook om de externe omgeving. De manier waarop het risicomanagement wordt ingevuld is echter vrij. Gelijktijdig zit aan risicomanagement ook een politieke keuze kant: de mate waarin risico's worden genomen is een politieke afweging. Dit betekent dat de gemeenteraad ook zelf kaders stelt voor het risicomanagement van de gemeente en dat ook de mate waarin risico's worden genomen door de gemeenteraad worden bepaald. Ook ten aanzien van het omgaan met de risico's van de drie decentralisaties zijn er geen specifieke verplichtingen voorgeschreven. Voor het beheersen van de financiële en uitvoeringsrisico's is het van belang dat dit zowel uitgewerkt is in de diverse beleidsstukken als meegenomen wordt in de totale risicobeheersing van de gemeente.

In de door PRIMO Nederland gehouden ronde tafel bijeenkomsten op 31 mei en 7 juni 2013 bleek dat men zich in algemeenheid bewust is van de vele risico's –financieel en organisatorisch-, maar heeft men (vaak) niet voldoende kennis om deze inzichtelijk en beheersbaar te maken. Het is belangrijk risico's te benoemen en bespreekbaar te maken binnen college en raad.

## **4.5 Bespreking handvatten met raadsleden**

In dit hoofdstuk hebben we een aantal handvatten voor kaderstelling toegelicht. Handvatten die grip kunnen geven op de dynamiek van de decentralisaties. In de interactieve sessie met (kandidaats-)raadsleden van 7 oktober zijn deze handvatten op twee manieren besproken (zie tabel 4.1).

1. Welke grip wordt momenteel ervaren bij deze handvatten?

De volgende schaal is daarbij gehanteerd: 1 = geen grip, 2 = weinig grip, 3 = neutraal, 4 = voldoende grip, 5 = optimaal. De categorie 0 (helemaal geen grip) is hieraan tijdens de sessie toegevoegd.

2. Met welke prioriteit moeten de handvatten in kaders omgezet worden?

Daarbij is de volgende indeling is gehanteerd:

N = Noodzakelijk: dit zijn de minimale eisen/kaders die we willen stellen

W = Wenselijk: dit zijn de wenselijke kaders die we uitspreken om te realiseren

O = Optimaal: dit zijn de optimaal te ontwikkelen kaders om grip te realiseren.

Hoewel alle handvatten als noodzakelijk of wenselijk gezien worden, is er het praktische besef dat dit een bepaalde tijd zal vergen om optimaal te functioneren.

**Tabel 4.1 Beoordeling handvatten door raadsleden: ervaring van grip en prioritering**

N°	Ervaren Grip <sup>3</sup>	HANDVATTEN VOOR KADERS DECENTRALISATIES	Noodzakelijk	Wenselijk	Optimaal
<b>Op strategisch en inhoudelijk niveau</b>					
1	3	Bepalen maatschappelijke opgave en prioriteren	N		
2	2	Bepalen wanneer de gemeente het goed doet	N		
3	0	Relatie leggen met nieuw raads- of collegeprogramma	N		
4	0-1	Wijze van betrekken van burgers; communicatie richting burgers	N		
5	3-4	Wijze van integraal inzetten op sociaal return		W	
6	1	Gedragen outcome doelstellingen afgestemd Rijk		W	
<b>Op procesmatig en regionaal niveau</b>					
7	1	Helderheid lokaal/regionaal uitvoeren (volgen wet)	N		
8	1	VNG criteria samenwerking uitwerken en toepassen		W	
9	1	Inzicht en ontwikkelen normen voor zorgpiramide	N		
10	1	Criteria aan organiseren van de overgang van 1 <sup>ste</sup> naar 2 <sup>de</sup> lijnszorg	N	W	
11	1	Kaders voor samenwerking: soort relatie, prijs en kwaliteit en onafhankelijkheid.	N		
12	1	Kaders RFV: debat doelmatigheid, stresstest, inzet RKC			O
<b>Op financieel en risicomanagement niveau</b>					
13	2-4	Sluitende (meerjarige) begroting	N!		
		Adequate informatie over financiën naar raad o.a.			
14	2-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scenario's uitvoering in relatie tot de maatschappelijke opgaven en geldstromen</li> </ul>	N	W	O
15	1-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Effecten op wettelijke en niet wettelijke taken</li> </ul>	N		
16	1-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risicoverdeling tussen belanghebbenden</li> </ul>	N!		
		Beheersen 1 <sup>ste</sup> en 2 <sup>de</sup> lijnsuitvoering o.a.			
17	1-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bepalen prestatieafspraken en lump sums bij subsidies</li> </ul>	N		
18	3-5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beslissen over experimenten en budgetten</li> </ul>		W	O
19	2-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Richtlijnen bij afspraken inkoop 2<sup>de</sup> lijnszorg</li> </ul>	N		
20	2-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budgetten voor eigen en regionale kosten</li> </ul>	N		
		Sturing bij inkoop en aanbesteden			
21	?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrale kostprijs en heldere dienstverlening aanbieders</li> </ul>	?		
22	? en 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stuurmethoden BCF en</li> <li>social return toepassen</li> </ul>	?/N	W	
23	?	Kaders mate van risico's van decentralisaties	?	?	

<sup>3</sup> wanneer meerdere scores zijn vermeld, betekent dit dat de meningen uiteen liepen

## 5. Ontwikkelingen in Medemblik en in Opmeer

Dit hoofdstuk geeft op hoofdlijnen inzicht in de manier waarop de gemeenten Medemblik en Opmeer de ontwikkelingen rond de decentralisatie aanpakken. We volgen daarbij de indeling uit voorgaande hoofdstukken. We gaan eerst in op de strategische en inhoudelijke aspecten (paragraaf 5.1) om vervolgens stil te staan bij de procesmatige en regionale aspecten (paragraaf 5.2). Daarna gaan we in op de financiële aspecten en risico voor de gemeenten Medemblik en Opmeer (paragraaf 5.3). We sluiten af met enkele beschouwingen over kaderstelling bij het vervolgotraject in deze gemeenten (paragraaf 5.4).

### 5.1 Strategische en inhoudelijke aspecten

#### **Maatschappelijke opgave**

Belangrijke vragen voor de afzonderlijke gemeenten en voor het regionaal niveau zijn:

*Wat willen we bereiken? Waar staan we nu? Op welke wijze willen ons doel bereiken?*

Op regionaal niveau (zie paragraaf 5.2) zijn deze vragen beschreven in de uitgangspunten Welzijn Nieuwe Stijl, de doelstellingen van het Programmaplan Decentralisaties en de beoogde maatschappelijke effecten (zie bijlage 5). Deze regionale beschrijving is op hoofdlijnen en moet verder lokaal ingevuld en geconcretiseerd worden.

In *Medemblik* wordt de regionale beschrijving momenteel vertaald naar concrete stappen op het gebied van zorg, participatie en jeugd. De keuzes worden gericht op het terugdringen van de zwaarte van de zorg en het bevorderen van de zelfredzaamheid. In december 2013 wordt dit aan de raad voorgelegd<sup>4</sup>.

Overigens vermelden wij dat in de aanbieding van de programmabegroting 2013 van Medemblik de decentralisaties en een aantal te maken keuzes zijn aangestipt. In diverse programma's is aangegeven wat de gemeente in dat programma wil bereiken, zoals:

- programma 6 Cultuur en recreatie (bijvoorbeeld: voorbereiding decentralisatie Jeugdzorg en Herijking Welzijnsbeleid)
- programma 7: Sociale voorzieningen en maatschappelijke zorg (bijvoorbeeld: zoveel mogelijk mensen in eigen inkomen laten voorzien en regionale uitvoering werkgeversbenadering).

Alleen op programmaniveau zijn prestatie-indicatoren genoemd.

Voor Medemblik noemen we ook nog de informatienota aan de raad '(Medem)blik op krimp'. Deze gaat uit van de doelstelling om de landelijke trend van vergrijzing en krimp tegen te gaan. Er is een samenhangende aanpak voorgesteld waarin welzijn en zorg niet los worden gezien van wonen. De strategische koers heeft een aantal richtpunten: leefbaarheid en vitaliteit, kwaliteit (maak en houd goed wat je hebt en benut vandaaruit de kansen), lokaal maatwerk gevoed vanuit dorpen en buurten, meer kwaliteit voor minder geld door slim combineren van geldstromen. Hoewel opgepakt vanuit een andere doelstelling is het zinvol te overwegen hoe de hierin geschetste uitgangspunten en maatregelen zich verhouden tot de maatschappelijke opgaven van de decentralisaties.

Ook in *Opmeer* wordt er gewerkt aan een eerste beleidsnota om de raad keuzes voor te leggen. Volgens planning zal dit in januari 2014 in de raad worden besproken, waarna verdere uitwerking in de projectgroepen plaatsvindt.

---

<sup>4</sup> Stukken zijn ingepland voor behandeling voor een oriënterende bespreking op 21 november en op 28 november voor een meningsvormende bespreking in de commissie Samenleving.

Overigens vermelden we dat de in de programmabegroting 2013 op programmaniveau aandacht is besteed aan de maatschappelijke opgaven/prioriteiten uit het raadsprogramma, zoals:

- programma 7 Zorg en welzijn (bijvoorbeeld: waar nodig mensen ondersteunen, bereikbare en betaalbare toegang tot voorzieningen en zorgondersteuning);
- programma 8 Werk en inkomen (bijvoorbeeld: zoveel mogelijk mensen aan het werk, actieve re-integratie en maatschappelijke participatie).

Op programmaniveau zijn effectindicatoren (oordeel burger op basis van staat van de gemeente) en op productniveau zijn prestatie-indicatoren benoemd. Er is minder aandacht voor indicatoren gericht op de maatschappelijke opgaven.

Uit medio augustus 2013 heeft er in Medemblik en Opmeer nog geen interactie met burgers en kernraden plaatsgevonden over de maatschappelijke opgaven en agenda. Het plan in Medemblik is om de inwoners, via de zorgaanbieders, te benaderen als de wet is vastgesteld. Wel zijn de Wmo-adviesraden ten aanzien van de jeugdwet en AWBZ betrokken. Op grond van de Inspraakverordering Opmeer 2012 is de gemeente verplicht om belanghebbenden en ingezetenen te betrekken bij de vorming van gemeentelijk beleid. Voor de decentralisaties moet dit nog worden uitgewerkt.

### **Maatschappelijke analyse**

De verwachte krimp in de Kop van Noord-Holland tussen 2008 en 2040 is 10 tot 15% (Planbureau voor de leefomgeving, 2010). In de Barometer Krimp van juni 2013 (KcBB, 2013) wordt de Kop van Noord-Holland aangeduid als een regio met een tijdelijke bevolkingsdaling. Deze daling is naar verhouding in de afgelopen anderhalf jaar groter geweest dan de daling in Nederland als geheel. In Medemblik en Opmeer is er nog geen sprake van een duidelijke afname van het aantal inwoners. Recente prognoses geven aan (I&O Research, 2010a en b):

- voor West-Friesland tot 2025 nog een lichte groei van de bevolking;
- voor de gemeente Medemblik: een stabilisering van de bevolkingsomvang (I&O Research, 2011);
- voor Opmeer: een lichte groei van de bevolking tot 2020, waarna de bevolking vrij stabiel blijft;
- voorlopig zowel in Medemblik als in Opmeer een lichte toename van het aantal huishoudens. Dit betreft vooral eenpersoonshuishoudens.

In de regio West-Friesland en ook in de gemeenten Medemblik en Opmeer is wel al langere tijd sprake van ontgroening en vergrijzing (I&O Research, 2010a en b; I&O Research 2011). De groene druk (aantal personen van 0-20 jaar t.o.v. aantal personen 20-65 jaar) neemt de komende 10 tot 15 jaar licht af (enkele procenten), terwijl de grijze druk (aantal personen van 65 of ouder t.o.v. aantal personen 20-65 jaar) fors toeneemt (meer dan 10%) (I&O Research, 2011).

Voor de huidige situatie zijn voor de transitie Jeugdzorg en AWBZ startfoto's gemaakt, die een beeld schetsen van de aantallen cliënten in West-Friesland die te maken krijgen met de decentralisatie-maatregelen en de kosten die hiermee samenhangen. Ook voor de participatiewet is een analyse gemaakt van de huidige situatie (feiten, cijfers, beleid en uitvoeringspraktijk) in West-Friesland (WF7, 2013).

Voor de gemeente Medemblik geeft de Startnota Herijking Welzijnsbeleid Medemblik, inclusief vastgestelde uitgangspunten, via de nulmeting (2011) een duidelijk actueel overzicht per kern van de leeftijdsopbouw van de bevolking, de leefbaarheid en de voorzieningen op het terrein van onderwijs, cultuur en recreatie, maatschappelijke zorg en volksgezondheid. In Medemblik wordt nu gewerkt aan de bundeling van alle informatie voor de maatschappelijke analyse, afkomstig uit verschillende onderzoeken/rapporten en van verschillende instanties. Voor eind oktober 2013 moet deze 'analyse sociaal domein' beschikbaar zijn. Deze analyse wordt o.a. gebruikt bij het vormgeven van de wijkteams (zie paragraaf 5.3).

Voor de gemeente Opmeer is er recent een onderzoek uitgevoerd door I&O research met inzicht in de harde gegevens op wijkniveau. Dit onderzoek is in concept gereed en moet nog worden beoordeeld en definitief vastgesteld. Daarnaast wordt overwogen ook onderzoek naar de zachte aspecten (welbevinden etc.) op wijkniveau te doen. Besluitvorming over een onderzoek door De Wering naar deze zachte aspecten loopt nog.

## 5.2 Procesniveau en wijze van organiseren

### **Lokale en regionale samenwerking West-Friese gemeenten**

De bestuurders van zeven West-Friese gemeenten hebben uitgesproken om rondom de voorbereiding van de decentralisaties samen te werken in de WF7: Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec. Het belangrijkste doel van de samenwerking is gezamenlijk op te trekken gezien de complexiteit en risico's van het totale proces. De samenwerking richt zich op de transitie (overgang van taken en verantwoordelijkheden en werkprocessen) en de transformatie (een cultuuromslag van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij). De WF7 is een afstemmingsoverleg, het overleg heeft geen besluitvormingsrecht. De organisatie heeft zich tot nu toe vooral beziggehouden met het opzetten van een duidelijke structuur met daaraan gekoppeld een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken gemeenten. Op de verschillende decentralisaties wordt projectmatig gewerkt. Daarnaast draagt de programmamanager zorg voor afstemming tussen de decentralisaties. Er wordt gezamenlijk ingezet op innovatie en proeftuinen, waarbij ook kosten worden gedeeld.

Wat betreft de organisatie binnen de regio lijkt dit goed te lopen. Wel zijn sommige gemeenten nauwer betrokken bij de uitwerking van projecten dan andere gemeenten, doordat hun portefeuillehouder een rol heeft als bestuurlijk opdrachtgever.

Zowel binnen WF7 als binnen de betrokken gemeenten wordt op het gebied van de decentralisaties nog niet echt integraal gewerkt: de portefeuillehouders van de gemeenten werken nog per transitie, er is nergens een portefeuillehouder Decentralisaties. Hier bestaat een risico van het niet vroegtijdig optimaliseren van een samenhangende aanpak (zie paragraaf 3.2) op gemeentelijk niveau.

Over de regionale samenwerking zijn de West-Friese gemeenteraden geïnformeerd middels nieuwsbrieven en bijeenkomsten (bijvoorbeeld op 18 oktober 2012 en 10 januari 2013).

Eind augustus/september 2013 is de stand van zaken als volgt:

*Totaal decentralisaties:* er is een Programmaplan Decentralisaties West-Friesland WF7. Dit programmaplan richt zich, uitgaande van een visie, op de voorbereiding van de decentralisaties. In het programma staan drie fasen van het veranderproces beschreven:

1. *Het bepalen van de maatschappelijke agenda:* het gaat om de vragen 'Wat willen we als gemeenten met onze partners concreet bereiken en welke effecten willen we in de samenleving terugzien?'
2. *De veranderagenda,* als een nadere uitwerking van de maatschappelijke agenda met de vraag 'Wat zijn de opgaven en wie hebben we daarbij nodig?'
3. *De uitvoeringsagenda,* waarbij het gaat om de vragen: 'Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?'

Onder dit programma vallen diverse resultaten, projecten en opgaven die van toepassing zijn op alle decentralisaties of een verbinding opleveren binnen het sociale domein. Zie bijlage 5 voor de programmaresultaten.

*Dit programmaplan is vastgesteld door de gemeenteraad van Opmeer op 27 juni 2013 en in Medemblik op 10 oktober 2013. In Medemblik is een motie aangenomen om een voortgangsgroep Decentralisaties in het leven te roepen.*

Participatiewet: er is een blauwdruk werkorganisatie West-Friesland, d.d. 18 januari 2013, gericht op de uitdagingen op het terrein van werk en inkomen en de invoering van de participatiewet. Er is een blauwdruk gemaakt van een regionale werkorganisatie waarin de huidige afdelingen sociale zaken van de 7 gemeenten samengebracht worden met de uitvoering van de Wsw door Werkpartner West-Friesland B.V.<sup>5</sup>. De hoofdvraag was: 'Wat levert de werkorganisatie op voor de zeven West-Friese gemeenten'. Er is niet onderzocht of er andere oplossingen mogelijk waren. Het hoofdantwoord was: 'De werkorganisatie verbetert de maatschappelijke effecten, verbetert de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden en werkt goedkoper dan de 8 (zijnde de 7 gemeentelijke afdelingen Welzijn en Werkpartner West-Friesland B.V.) afzonderlijke organisaties'.

Deze blauwdruk is ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Alle gemeenteraden in West-Friesland hebben hier positief op besloten. Wel zijn er opmerkingen gemaakt, dat slechts één scenario is uitgewerkt.

De belangrijkste kaders zijn: a) organisatie in het publieke domein, b) binnen de vastgestelde budgettaire kaders op basis van het solidariteitsprincipe, c) dienstverleningsconcept, d) geen nieuwbouw, e) een algemeen bestuur vanuit de raadsleden van de deelnemende gemeenten. Opvallend hierbij is de gemeenteraad van Opmeer alleen de kaders a) b) en c) heeft vastgesteld, en dat Medemblik ook de kaders d) en e) heeft aangegeven.

Er is opdracht gegeven de implementatie te starten vooruitlopend op een nader voorstel aan de raad met een onderbouwing van de uitvoerings-, frictie- en desintegratiekosten.

Sinds 1 juni 2013 is het Werkgevers Servicepunt actief, als pilotproject/voorloper van de werkorganisatie waarin gemeenten, Op/maat en UWV samenwerken bij gezamenlijke werkgeversbenadering.

*In Medemblik zijn deze kaders en opdracht vastgesteld in de raad van 28 maart 2013. In Opmeer zijn deze vastgesteld op 14 maart 2013. Het nadere voorstel wordt verwerkt in een bedrijfsplan, met financiële onderbouwing, dat in januari 2014 in de raden zal worden besproken*

Jeugdwet: er bestaat een wettelijke verplichting voor regionalisering van de decentralisatie Jeugdzorg, waarbij de uitwerking lokaal kan verschillen. Op 28 augustus is in de commissie Samenlevingszaken van Opmeer de Visienota Jeugdzorg besproken, inclusief de reactie van de Wmo-adviesraad. In het raadsvoorstel is aangegeven dat het de voorkeur is dat de gemeenteraad de regionale visie vaststelt i.p.v. dat een lokale visie wordt opgesteld. De regionale visie en de opmerkingen van de Wmo-adviesraad worden dan verwerkt in het door de gemeenteraad vast te stellen regionale en lokale beleidsplannen decentralisatie Jeugdzorg. Deze visie is de basis voor alle keuzes die later gemaakt worden. Voor 31 oktober 2013 moeten arrangementen worden opgesteld, die moeten garanderen dat de zorg vanuit de aanbieders gecontinueerd kan worden. Eind september is er een bijeenkomst gehouden met de zorgaanbieders om dit te organiseren. De gemeente Opmeer neemt hierin als trekker van de decentralisatie Jeugd binnen WF7 het voortouw. Vanwege de krappe landelijke planning van het rijk is het niet mogelijk dit aan de raad voor te leggen. Daarom is een collegevoorstel in de maak om het regionaal transitiearrangement te mandateren aan de portefeuillehouder.

*De regionale visie 'Zorg voor Jeugd West-Friesland' is vastgesteld door de gemeenteraad van Opmeer op 12 september 2013. Het beleidsplan Jeugdzorg West-Friesland zal in december 2013 door de gemeenteraad van Opmeer worden vastgesteld. In Medemblik is de planning de jeugdzorgvisie eind oktober gereed te hebben.*

---

<sup>5</sup> 100% dochter van Stichting Op/maat

Wmo/ transitie AWBZ: er is een 'Visie op de beleidskeuzes transitie Begeleiding AWBZ', 1 maart 2013. In deze keuzenota wordt aangegeven welke keuzes belangrijk zijn bij deze transitie, welke afwegingen daarbij zijn te maken en welke voorstellen tot beleid dat oplevert. Deze nota dient als basis voor de individuele keuzenota's van de betrokken West-Friese gemeenten. Met 12 voorgestelde beleidskeuzes, gebaseerd op de visie van het programmaplan, wordt beoogd om de gemeenten in de regio West-Friesland zoveel mogelijk in gezamenlijkheid tot keuzes te laten komen. Het is mogelijk dat niet alle gemeenten dezelfde keuzes zullen maken. In de nota wordt wel aanbevolen om gezamenlijke keuzes te maken, omdat veel met dezelfde aanbieders gewerkt zal worden. Een overzicht van het opdrachtgeversmodel Wmo Significant® om te komen tot keuzes en de primaire keuzes die nodig zijn om nu verder te kunnen met tactische en operationele invulling van het opdrachtgeverschap naar aanbieders is opgenomen in de visie op beleidskeuzes transitiebegeleiding AWBZ. Ook zijn hierin de financiële kansen voor gemeenten opgenomen.

*De gemeenteraad van Opmeer heeft het Wmo-beleidsplan 2013-2016, 'Iedereen doet mee', vastgesteld op 27 juni 2013. In de bijbehorende adviesnota aan de raad is opgemerkt dat de transities niet uitgebreid in het Wmo-plan zijn beschreven. Aan de transities wordt in regionaal verband gewerkt en de besluitvorming over de transities wordt de raad de komende jaren separaat aangeboden.*

*De gemeenteraad van Medemblik heeft het Wmo-beleidsplan 2012-2014 vastgesteld op 19 januari 2012. Op 9 september is door de organisatie een bijeenkomst met de raad van Medemblik georganiseerd om aan de hand van vragen inzicht te krijgen in de kaders die de raad wil stellen. Deze Wmo-visie wordt dan in de raad van Medemblik vastgesteld in december 2013.*

In november/december 2013 wordt volgens de planning het beleidskader AWBZ in regionaal Westfries verband (Madivosa) vastgesteld. De vaststelling van het beleidskader AWBZ in regionaal verband staat gepland in november 2013. Naar verwachting zullen uiterlijk in het eerste kwartaal 2014 de beleidskaders AWBZ en Jeugdzorg worden vastgesteld. Het is nog niet bepaald of en zo ja wanneer de gemeentelijke keuzenota's zullen worden behandeld in de gemeenteraad van Opmeer. Naar verwachting zal dat in de eerste helft van 2014 zijn. De individuele keuzenota's gaan over onderwerpen zoals de vormgeving van de toegang tot de zorg, de sturing en financiering en de vormgeving van de WMO-verordening inclusief AWBZ.

Startdocument communicatieprogramma: dit is onderdeel van het programma decentralisaties en concentreert zich op de communicatie over de samenhang tussen de decentralisaties. Het is vooral gericht op de interne communicatie tussen de verschillende bestuurslagen en richting de medewerkers over de uitvoering en voortgang van het programmaplan en de projecten. Hierbij is ook de communicatie met de gemeenteraden uitgewerkt. Het beschrijft niet de communicatie-activiteiten voor de afzonderlijke decentralisaties. Daarvoor worden aparte communicatieplannen gemaakt. Ook de communicatie voor lokale vraagstukken is niet behandeld, maar moet op lokaal niveau worden georganiseerd. Opmeer heeft voorsnog geen lokaal communicatieplan. De organisatie heeft aangegeven dat dit er wel moet komen, maar het is nog niet bekend wanneer. Het is overigens de bedoeling om het communicatieplan door het college te laten vaststellen in haar rol als dagelijks bestuurder. Het doel van dit communicatieplan is informatievoorziening aan betrokkenen en belanghebbenden over de manier waarop Opmeer zich voorbereidt op de decentralisaties, wat dit betekent en hoe de gemeente straks de uitvoering vorm gaat geven. Medemblik heeft haar lokaal communicatieplan in concept klaar.

*Het startdocument communicatie is door de gemeenteraden van Opmeer en Medemblik niet afzonderlijk vastgesteld in de raadsvergaderingen van respectievelijk 27 juni 2013 en 10 oktober 2013 waarin wel het programmaplan is vastgesteld. De reden is dat het startdocument op de uitvoering gericht is.*

Planning op regionaal niveau per 1 juli 2013: er is een totaal uitgewerkte planning in stappen voor de afzonderlijke drie decentralisaties en passend onderwijs. Per stap is aangegeven welk beleidsdocument ambtelijk moet worden opgeleverd en wanneer bestuurlijk wordt besproken. Ook is per beleidsdocument aangegeven of en wanneer de raden geïnformeerd worden en wanneer besluitvorming door gemeenteraden moet plaatsvinden. Deze planning is opgenomen in bijlage 5.

De hoofdrichting voor het vervolgtraject is:

- om voor 1 januari 2014 alle besluitvorming gereed te hebben;
- eerste helft 2014 ervaringen opdoen (proeftuinen);
- tweede helft 2014 de organisaties klaar te hebben voor uitvoering;
- 1 januari 2015 invoering van de wetgeving.

#### *Inkoop en aanbesteden*

Op regionaal niveau is de inkoop van bepaalde vormen van ondersteuning en zorg, zoals de inkoop van hulp bij het huishouden, al gezamenlijk geregeld. Veel zorgaanbieders werken ook regionaal en/of zijn bezig met samenwerking/fusie met andere partijen; regionale inkoop speelt dan in op deze schaal. Vanuit dit perspectief is in het programmaplan regio WF7 aangegeven dat de samenwerking wordt voortgezet en geïntensiveerd. De concrete uitwerking, zoals de keuze voor arrangementen en onderhandelingen met zorgverzekeraars, gebeurt in het 2<sup>de</sup> halfjaar van 2013. In de 1<sup>ste</sup> helft van 2014 vindt de contractfase van de diverse inkoopcontracten plaats. Op dit moment zijn er oriënterende gesprekken gaande met adviseurs en met aanbieders van zorg. Er zijn nog geen regionale afspraken gemaakt, maar het voornemen om regionaal samen te werken voor de inkoop is er wel.

De gemeenteraden van de West-Friese gemeenten beslissen uiteindelijk of en in hoeverre zij voor (boven-)regionale samenwerking kiezen. Omdat de blauwdruk voor regionalisatie van de Participatiewet is goedgekeurd, geldt dit feitelijk nog voor de samenwerking op het gebied van de Jeugdzorg en de Wmo.

#### **Lokale wijze van organiseren Medemblik**

##### *Kaderstelling*

In de Kadernota 2014 van Medemblik, vastgesteld op 4 juli 2013, zijn de decentralisaties als hoofdthema benoemd. In de organisatieparagraaf staat dat per onderdeel (decentralisatie), per nieuwe taak/functie, een eigen overweging gemaakt wordt over de meest passende insteek. Hierbij kan gekozen worden uit 4 scenario's. Hierbij moet ook gekozen worden uit lokaal versus regionaal. De 4 scenario's, met verschillende personele consequenties, zijn:

1. Trainen / scholen huidig personeel;
2. In dienst nemen;
3. Detacheren via andere organisaties;
4. Bij andere organisaties onderbrengen.

In de 'Herijking Welzijn Medemblik: kaderstellende notitie' zijn 8 kaders gesteld als kapstok voor de vernieuwingen en ombuigingen van het welzijnsbeleid en is aandacht geschonken aan de decentralisaties. De kaders zijn vooral gericht op de wijze van organiseren en uitvoeren. Op basis van deze kaders is het uitvoeringsplan 'Herijking Welzijnsbeleid: Het plan' opgesteld in samenspraak met het maatschappelijk veld. Voor elk van de 8 gestelde kaders zijn activiteiten, gewenste resultaten en financiële aspecten benoemd.

De kaders en het plan van de herijking van het welzijnsbeleid zijn gericht op de uitvoering, en worden niet direct gekoppeld uit van te voren geconcretiseerde maatschappelijke doelstellingen. De genoemde resultaten in Het Plan zijn vooral output-doelstellingen en geen outcome-doelstellingen.

In deze herijking is het college van mening dat de rol van de gemeente binnen de Wmo kan veranderen in die van regisseur met een kaderstellende rol. Aangegeven is dat de gemeente duidelijk moet aangeven welke doelen zij nastreeft en wat zij dus verwacht van de maatschappelijke instellingen. Ook zijn andere ontwikkelingen (o.a. kernenbeleid, accommodaties, transities) in de gemeente Medemblik meegenomen in het herijkingsproces. Dit is vastgesteld op 10 oktober 2013.

#### *Wijze van organiseren in sociaal domein*

Voor de wijze van organiseren in het sociaal domein staat de overgang (tussen 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijn) centraal. De gemeente Medemblik is bezig met de voorbereidingen voor het invullen van deze overgang. In 2011, 2012 en 2013 zijn bijvoorbeeld al trainingen aan medewerkers (CJG en Welzijnsplein) en Wmo en WWB consulenten geweest. Momenteel is de gemeente bezig met het invullen van de poortwachtersfunctie door het combineren van het CJG en Wijkteams tot een Team sociaal domein. Er zijn momenteel 2 projecten in Medemblik: de pilot wijkteam Andijk en de proeftuin ouderenzorg, ook in Andijk. De eerste is grotendeels ten behoeve van de transities opgezet en is alleen iets van de gemeente Medemblik. De proeftuin ouderenzorg is niet opgezet ten behoeve van de transities, maar omdat er een wens lag van zowel de gemeente Medemblik als Opmeer, waarbij Opmeer optreedt als schaduwgemeente.

Daarnaast wordt een Toetsingscommissie toegevoegd, die gaat toetsen of de nieuwe aanpak conform de afgesproken nieuwe werkwijze is. Tevens is er zicht op hoe de toegang voor burgers geregeld gaat worden voor vragen in het sociale domein. Diverse kanalen (via internet, e-mail, post, telefoon, gesprek) worden hiervoor ingezet.

#### *Inkoop en aanbesteden*

In Medemblik is een 213a onderzoek geweest naar Inkoop & Aanbesteden en naar Subsidieverstrekking over de periode 2012. Hoewel slechts één facet (Schuldsanering) uit het sociaal domein is onderzocht, is er wel een conclusie die ruimer van toepassing kan zijn.

Samenvattend is geconcludeerd dat op vrijwel alle beleidsterreinen (waaronder die in het sociale domein) prestatie-indicatoren, activiteiten (output) en beoogde maatschappelijke effecten onvoldoende scherp zijn geformuleerd. Ook ontbreekt de noodzakelijke relatie tussen deze drie elementen, waardoor bij eventuele toetsing van de prestatie-indicatoren niet gezegd kan worden of het beoogde maatschappelijke effect is ingetreden. Aangegeven is dat de in het rapport gemaakte aanbevelingen voor een belangrijk deel zullen worden meegenomen in de het nieuwe subsidieprogramma 2014.

Verder heeft Medemblik haar Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 vastgesteld op basis van de Aanbestedingswet 2012. In dit beleidsstuk zijn doelstellingen, kaders en uitgangspunten opgenomen waarbinnen inkoop in de gemeente plaatsvindt. In Medemblik is sprake van een decentrale inkooporganisatie met ondersteuning door een centraal gepositioneerde taakgroep inkoopadvisering. Er wordt aandacht besteed aan Social Return On Investment.

De gemeente heeft als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij inkopen, zodat zij voordat zij gaat aanbesteden, eerst zal onderzoeken of inbesteden (bij samenwerkingsverbanden) tot de mogelijkheden behoort. Het uitgangspunt voor de inkoopstrategie is het principe voor een optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding.

## **Lokale wijze van organiseren Opmeer**

### *Kaderstelling*

In de kadernota 2013 schenkt Opmeer aandacht aan de decentralisaties. Zij geeft aan ervoor gekozen te hebben om het voorbereidingstraject in samenwerking met de West-Friese gemeenten aan te gaan. Vervolgens wordt beschreven hoe deze samenwerking wordt georganiseerd door middel van een programmaplan en projectplannen (zie hiervoor) en dat er veel vraagstukken moeten worden beantwoord. Afgesloten wordt met een beeld van de bijdrage die Opmeer zal leveren aan de regionale uitvoeringsbudgetten (zie paragraaf 5.3).

### *Wijze van organiseren in sociaal domein*

In Opmeer wordt momenteel nagedacht over de vormgeving van de overgang van de 1<sup>ste</sup> naar de 2<sup>de</sup> lijn. Gedacht wordt aan speciale adviseurs die voor de Jeugdzorg en AWBZ op gemeentelijk niveau gaan toetsen of en wanneer de 2<sup>e</sup> lijnszorg ingeschakeld wordt. De mogelijk zal onderzocht worden of hiervoor regionale deskundigheid ingehuurd kan worden. Ook wordt bekeken of er één loket komt voor alle burgers of dat er een apart loket komt voor de jeugd (0-23 jaar) en voor de AWBZ (23 jaar en hoger). Bij aparte loketten zal nagegaan moeten worden in hoeverre dit belemmeringen opwerpt voor het uitgangspunt '1 gezin – 1 plan – 1 regisseur'.

### *Inkoop en aanbesteden*

In Opmeer zijn in de raad van 20 december 2012 de Algemene beleidsregels Algemene Subsidieverordening Opmeer 2013 en de Algemene Subsidieverordening Opmeer 2013 vastgesteld. Hierin wordt uitgegaan van budgetsubsidies gebaseerd op overeengekomen en geleverde prestaties; waarderingssubsidies worden niet meer verstrekt. De voorkeur wordt uitgesproken dat activiteiten waarbij sprake is van samenwerking tussen verschillende gelijksoortige maatschappelijke activiteiten de voorkeur genieten. Verder heeft de raad de mogelijkheid tot het vaststellen van subsidieplafonds en stelt zij via de jaarlijkse begroting gelden ter beschikking. Het college besluit over de toekenning en vaststelling van de subsidies. Op 27 juni 2013 heeft de raad de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld naar aanleiding van de invoering van de Aanbestedingswet per 1 april 2013. Het gunningscriteria economisch meest voordelige inschrijving is daarbij leidend. Aangegeven is dat per aanbestedingstraject de eisen ten aanzien van Social Return On Investment worden vastgesteld.

## **5.3 Financiële en risicoaspecten Medemblik en Opmeer.**

### *Kosten vóór 2015: Uitvoeringsbudgetten*

Het Rijk heeft, zoals genoemd in paragraaf 3.4, voor de invoering van de decentralisaties budgetten aan de Nederlandse gemeenten toegekend. Ook Medemblik en Opmeer hebben hiervan hun aandeel ontvangen en verantwoord in de begrotingsjaren 2012, 2013 en 2014. Overigens worden ontvangen bedragen die niet zijn uitgegeven gestort in een bestemmingsreserve voor het dekken van invoeringskosten.

Op basis van de regionale uitvoeringsbudgetten van € 393.000 voor 2013 en € 323.000 voor 2014, en een verdeelsleutel op basis van inwoners, heeft de raad van Opmeer voor de kosten van het Programmaplan Decentralisaties en projectplannen budget beschikbaar gesteld van € 21.320 voor 2013 en € 17.530 voor 2014. In de Kadernota 2013 is gesteld dat in de begroting 2013 en 2014 nog geen rekening was gehouden met de kosten van deze uitvoeringsbudgetten. Ze zijn nu wel in de Kadernota vermeld. Ook wordt verwacht om capaciteit te leveren die voor Opmeer wordt ingeschat op € 15.000 in 2013 en € 32.250 voor 2014.

In Medemblik is in de Kadernota 2013 voor 2014 inmiddels een bedrag beschikbaar gesteld voor de regionale uitvoeringskosten van € 116.000. Voor Medemblik vindt op 10 oktober 2013 besluitvorming plaats om dit aanvullend budget van € 116.000 beschikbaar te stellen voor medefinanciering van het regionale uitvoeringsbudget voor het programmaplan en de projectplannen decentralisaties.

#### *Kosten na 2015: Overhevelingsbudgetten*

De ontwikkelingen en onzekerheden zoals genoemd in eerdere hoofdstukken en specifiek in paragraaf 2.3 betekent dat nu slechts schattingen zijn te maken van de hoogte van de van het Rijk te ontvangen over te hevelen budgetten vanaf 2015 voor de decentralisaties. In een eerste regionale schatting is aangegeven dat de omvang van de decentralisaties voor de West-Friese gemeenten met ca. 210.000 inwoners meer dan € 100 miljoen structureel bedraagt. Als we dit omslaan naar inwoners is dat voor Opmeer ca. € 5,5 mln en voor Medemblik ca. € 20 mln. De huidige schatting is dat het regionale bedrag meer in de richting van de 200 miljoen komt mede gezien het hiermee gemoede budget op landelijk niveau van ca. € 16 miljard. De recent ontvangen septembercirculaire wordt momenteel bestudeerd en zal mogelijkerwijs iets meer duidelijkheid kunnen verschaffen. Het Rijk heeft nog steeds geen volledige duidelijkheid gegeven.

Voor het jaar 2015 betekent dit het volgende:

- Voor de Participatiewet zullen de eerste indicaties bekend worden in het 4<sup>de</sup> kwartaal 2014, als de nadere uitwerking van financiële gevolgen heeft plaatsgevonden;
- Het bedrag voor de Jeugdzorg, gebaseerd op historische gegevens en vastgesteld in de meicirculaire is voor Medemblik € 7,6 mln en voor Opmeer ruim € 1,9 mln.;
- Voor de AWBZ/Wmo is op dit moment geen indicatie gegeven. Een schatting op basis van inwonertallen betekent een overheveling van het landelijke budget van de AWBZ/Wmo voor Medemblik van € 9,3 miljoen en voor Opmeer van € 2,5 miljoen.

Na 2016 zullen deze bedragen aangepast worden als gevolg van het inboeken van bezuinigingen door de Rijksoverheid en door de invoering van objectieve verdeelmodellen.

Het streven van de gemeente Medemblik en Opmeer is e.e.a. budgetneutraal uit te voeren. Overigens hebben wij begrepen dat er recent een regionale werkgroep Sturing en Financiën vanuit de WF7 is opgericht. Een duidelijke opdracht voor deze werkgroep waarin opgenomen zijn de verwerking van de kaders vanuit de gemeenteraden en een daarop gebaseerde informatieverstrekking is aan te bevelen.

#### *Risicobeheersing*

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is bepaald dat in de begroting en het jaarverslag een paragraaf wordt opgenomen waarin op basis van het risicoprofiel het financiële weerstandsvermogen van de gemeente moet worden vastgesteld. Conform het BBV moet de paragraaf de volgende aspecten bevatten:

- een inventarisatie van de risico's;
- een inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit;
- het beleid dat de gemeente voert aangaande de weerstandscapaciteit en de risico's;
- het verband tussen weerstandscapaciteit en risico's, uitmondend in een beoordeling van het weerstandsvermogen.

Het BBV laat de gemeenten vrij bij de inkleuring en hantering van de risico's, het risicomangement, de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen. Per gemeente verschilt de relevantie van de risico's, zodat iedere gemeente zelf moet nagaan welke risico's worden gelopen en hoe groot deze zijn. Het college van B&W is primair de eigenaar van de risico's. De gemeenteraad draagt de eindverantwoordelijkheid voor de risico's in de gemeente.

In het Programmaplan Decentralisaties is een uitvoerige opsomming gegeven van risico's ten aanzien van tijd/planning, samenwerking, financiën en kwaliteit. Per risico zijn de impact (hoog, midden, laag), kans (hoog, midden, laag) en de betreffende beheersmaatregelen aangegeven. Er zijn geen kwantitatieve bedragen genoemd.

Volgens het risicomanagementbeleid van de gemeente Medemblik moeten alle risico's geïdentificeerd worden en boven de € 600.000 specifiek worden gemaakt. In de rapportage risicomanagement van juli 2013 zijn in het overzicht grote financiële risico's voor de decentralisaties de volgende risico's opgenomen:

Risico	Kans	Minimum omvang	Maximum omvang
Participatiewet/ Werkorganisatie	10	300.000	600.000
Transities Jeugdzorg en AWBZ	30	600.000	600.000

Ook deze risico's worden verwerkt bij de berekening van het weerstandsvermogen, waarover de raad op geaggregeerd niveau over wordt geïnformeerd in de programmabegroting 2014.

In de beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen van de gemeente Opmeer is, aangegeven dat als besluitvorming plaatsvindt over omvangrijk nieuw beleid met daaraan verbonden risico's, dit besluit tevens zal moeten worden getoetst aan het weerstandsvermogen. In deze beleidsnota is overigens opgemerkt dat de in 2009/2010 uitgevoerde risico-inventarisatie, -analyse, en -identificatie in 2013 geactualiseerd en verder opgepakt en in de organisatie verankerd zal worden. Deze actualisatie is voor het najaar 2014 ingepland, en de rapportage zal begin 2014 beschikbaar zijn. Door de gemeente Opmeer is aangegeven dat de risico inschatting (in kansen en omvang) van de decentralisaties momenteel niet is in te vullen in verband met een gebrek aan informatie. Op dit moment zijn de risico's als gevolg van de decentralisaties daarom niet meegenomen bij het bepalen van het weerstandsvermogen.

Een nadere inschatting van risico's is pas mogelijk nadat de wetteksten van de Participatiewet en Wmo zijn vastgesteld. Naar verwachting worden de bijbehorende budgetten met de septembercirculaire bekend gemaakt. De oorsprong van de risico's ligt in de zorgplicht zoals opgenomen in de Participatiewet en de Jeugdwet. Werklozen hebben recht op een uitkering en jeugdigen hebben recht op hulp bij een indicatie. De beleidsvrijheid van gemeenten is hierbij beperkt. Hiermee zijn de participatiewet en de Jeugdwet open einde regelingen. Wel is er invloed op de indicatiestelling.

Bij de nieuwe Wmo gaat het om recht op compensatie (zie paragraaf 2.2.1). De wijze van compensatie, uitgaande van bepaalde standaarden, wordt wel bepaald door de gemeente, zodat de Wmo geen open einde financiering is. De insteek is zo veel mogelijk preventieve hulp aan te bieden om dure 2<sup>de</sup> lijnszorg te beperken.

Overigens hebben wij begrepen dat risicomanagement (nog) niet vertegenwoordigd is in de recent opgerichte werkgroep Sturing en Financiën.

#### 5.4 Informatie in het vervolgtraject gericht op de kaderstelling

Omdat het proces nog volop in beweging is, is de uitvoering van het beleid nu nog niet te beoordelen op grond van te stellen en gestelde kaders. Het is daarom voor de raad, naast de eerder genoemde specifieke informatie, essentieel zich op adequate wijze te blijven (laten) informeren over ontwikkelingen op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

Daarbij is het zinvol om steeds tussen deze niveaus de verbinding te leggen, met bijvoorbeeld de volgende vragen:

- Wat betekent een ontwikkeling op landelijk niveau voor de regio en de eigen gemeente?
- Wat betekent een ontwikkeling op regionaal niveau voor onze eigen maatschappelijke opgaven en financiële positie?
- Wat betekenen lokale ontwikkelingen en maatschappelijke analyses voor de inbreng op regionaal niveau?

Er is zeer recent een onderzoek uitgevoerd door het CPB naar de haalbaarheid van de decentralisaties in relatie tot de financiële kaders (zie paragraaf 2.3). Dit betreft een eerste globale inventarisatie van de financiële en kwaliteitsrisico's, die wij ook in dit rapport hebben genoemd (zie o.a. paragraaf 2.3). Deze inventarisatie van kansen en bedreigingen is zowel globaal als voorlopig, heeft het CPB aangetekend. De financiële invulling van de decentralisaties, de budgetverdeelmodellen en de verdere juridische en beleidsmatige randvoorwaarden zijn immers nog onbekend. Tot 2017 houdt het CPB op verzoek van de ministeries van Binnenlandse zaken en Financiën en de VNG de vinger aan de pols.

In aanvulling op de CPB activiteiten gaan het Rijk en de VNG de voortgang in de transitiefase monitoren. Daarbij wordt vooral gekeken naar de uitvoeringsrisico's. Voor eind 2013 wordt een eerste rapportage opgeleverd, waarin naast de uitvoeringsrisico's aandacht wordt besteed aan de voortgang, *best practices* en innovatieve aanpakken voor integrale beleidsvorming. Deze monitoring wordt ook na 2015, als de taken van Rijk naar gemeenten zijn gedecentraliseerd, voortgezet.

Vanuit de WF7 worden er maandelijks nieuwsbrieven verstuurd naar medewerkers, welke ook verstuurd worden naar de West-Friese gemeenteraden. Hierin staan actuele landelijke ontwikkelingen, waarbij ook nader zinvol doorverwezen wordt naar bijvoorbeeld de site van de VNG. Overigens is deze nieuwsbrief niet specifiek voor raadsleden bedoeld en er is zeer beperkt aandacht voor lokale of regionale ontwikkelingen.

Gezien deze ontwikkelingen sluiten we dit rapport daarom af met enkele suggesties om de informatievoorziening verder in te richten en ook om de kaderstelling in het vervolgtraject verder te ontwikkelen en toe te passen.

#### *Informatievoorziening voor raadsleden:*

- Gebruik voor de informatie op landelijk niveau de informatie van de VNG. Via de website van VNG is voor gemeenteraadsleden vanaf 19 augustus een speciale themapagina 'Raadsleden en decentralisaties' beschikbaar: <http://www.vng.nl/raadsleden-decentralisaties>;
- Deel de informatie uit toekomstige bijeenkomsten, congressen, workshops, masterclasses etc. die in de komende periode door diverse instanties georganiseerd zullen gaan worden. Richt hierbij de focus op informatie voor raadsleden, zowel voor de afzonderlijke decentralisaties als die gericht zijn op de onderlinge samenhang, financiën en samenwerking. Doe dit bijvoorbeeld voor de in oktober te houden masterclasses Decentralisaties speciaal voor raadsleden; georganiseerd door de VNG; <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/decentralisaties-sociaal-domein/nieuws/masterclass-decentralisaties-voor-raadsleden>
- Richt regionaal/lokaal een digitaal informatieloket in met alle voor de raad relevante stukken/documentatie: nota's en visiestukken, gehouden presentaties, informatie van excursies en workshops.

*Bespreken en afstemming kaderstelling op regionale en procesplanning:*

- Spreek met het college af hoe de informatievoorziening die nu is ingericht conform het regionaal programmaplan WF7 (zie bijlage 5) gerelateerd wordt aan de uitwerking en toepassing van de kaderstelling op strategisch, procesmatig en financieel niveau;
- Zorg dat gemeenteraden geïnformeerd zijn over onduidelijkheden, o.a. vanwege de besluitvorming bij het Rijk en hoe hiermee omgegaan wordt. Maak afspraken over de informatievoorziening hierover, zoals bijvoorbeeld de looptijd van verplichtingen in relatie tot de periode van onzekerheid;
- Bespreek expliciet hoe omgegaan wordt met onzekerheden: op welk tijdstip komt dit terug, hoe en op welke tijdstippen wordt dit ontsloten richting de raad, en hoe vindt (voorlopige) besluitvorming plaats en kan deze bijgesteld worden;
- Het ligt voor de hand de bovenstaande items een duidelijke plek te geven in de Communicatiekalender decentralisaties.

*Informatievoorziening aan burgers:*

- Betrek raadsleden bij het opzetten van de informatievoorziening aan burgers. Vanuit hun volks vertegenwoordigende rol kunnen zij bijdragen aan het inzichtelijk maken van de informatiebehoefte van burgers;
- Vergaar en deel kennis over de wijze hoe burgerkracht georganiseerd wordt. Deze kennis kan gebruikt worden om ook de informatievoorziening aan burgers vorm te geven. Een voorbeeld hiervan is het op 25 oktober te verwachten themanummer van Binnenlands Bestuur met als onderwerp: Burgerkracht, levert het wat op of kost het alleen maar geld?;
- Mogelijk kan ook voor burgers, een digitaal informatieloket met een iets andere invulling dan voor raadsleden (zie hierboven) zinvol zijn.

## **Bijlage 1. Verantwoording onderzoek**

### **Onderzoeksopzet**

In de Onderzoeksopzet, vastgesteld op 12 juli 2013, is door de RKC de aanleiding voor het onderzoek beschreven en zijn de doelstelling, probleemstelling en kernvragen geformuleerd. De wijze van aanpak van het onderzoek is hierin ook beschreven. Deze onderzoeksopzet is mede tot stand gekomen door diverse afstemmingen met de contactpersonen van de gemeente. De onderzoeksopzet is besproken en toegelicht in de Commissie Bestuur en Middelen van 22 augustus in Medemblik en in de Commissie Bestuurlijke Zaken en Verantwoording van 29 augustus 2013.

We verwijzen verder naar de onderzoeksopzet in 'Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer (2013). *Onderzoeksopzet: Kaderstelling in relatie tot decentralisaties in het sociale domein.*'

### **Geïnterviewde personen**

Met de volgende personen uit de beide gemeenten zijn gesprekken gevoerd:

#### Gemeente Medemblik

- Dhr. J. Hagedoorn en mevr. G. Paulissen, afdeling Welzijn
- Mevr. S. van der Valk, afdeling Financiën
- Dhr. R. Meester, afdeling Financiën

#### Gemeente Opmeer

- Dhr. N.L.J. van den Oetelaar en dhr. M. van der Linden, afdeling Welzijn
- Dhr. M. Koomen en dhr. T. Eijssens, afdeling Sociale Voorzieningen

### **Workshop raadsleden 7 oktober 2013**

In de onderzoeksopzet is aangegeven dat wij ook raadsleden actief wilden betrekken tijdens het onderzoek. Dit hebben wij gedaan door een workshop te organiseren, en daarvoor (kandidaats-) raadsleden uit te nodigen. Hierbij zijn ook de griffiers, een contactpersoon en enkele wethouders aanwezig geweest. Deze workshop heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2013.

Na een inleiding waarin op hoofdlijnen voorlopige conclusies zijn aangegeven, de verschillende rollen van de raad werden besproken, en er vragen werden gesteld en beantwoord is er in drie groepen gesproken over de kaderstelling op strategisch, procesmatig en financieel niveau.

De uitwerking van deze vraagstelling is verwerkt in paragraaf 4.5 van het rapport.

## Bijlage 2. Documentatie en begrippenlijst

Er is een veelheid van informatie bestudeerd die via diverse kanalen beschikbaar is. In deze bijlage zijn alleen de belangrijkste stukken genoemd, die gebruikt zijn bij ons onderzoek. De overige informatie is door de Rekenkamercommissie als achtergrondmateriaal in hun archief opgeslagen.

### Algemene documentatie

1. Bestuursakkoord 2011-2015, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inclusief correspondentie tussen kabinet en VNG, 2 september 2011.
2. Bureau HHM (2012). Concept Rapportage Impactmonitor begeleiding, Gemeente Hoorn e.o. Enschede.
3. BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2013a). Decentralisatiebrief, 19 februari 2013.
4. BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Vormgeving samenwerkingsverbanden, brief aan de colleges van B&W, 15 maart 2013
5. BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2013b). Actualisering Brief over decentralisaties, 16 mei 2013.
6. BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Meicirculaire gemeentefonds 2013, 31 mei 2013 geldig tot 1 juli 2014.
7. Contouren participatiewet/Participatiewet en quotum na sociaal akkoord, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kamerbrieven 21 december 2012 en 27 juni 2013
8. CPB Notitie, 4 september 2013, Decentralisaties in het sociaal domein.
9. Gemeente Kaag en Braassem (2013). Maatschappelijke agenda Kaag en Braassem: De krachten gebundeld.
10. Hoogwout, M., 11 juli 2013, Kaders voor sturing op de decentralisaties in het sociaal domein (<http://www.hoogwoutkennistransfer.nl/?p=1015>)
11. Hordijk, F., Tilburgs., J. en Vermeulen, J. (2006) Het BCF Boek. Stade Advies.
12. I&O Research (2010a). Demografische ontwikkeling Gemeente Medemblik.
13. I&O Research (2010b). Demografische ontwikkeling Gemeente Opmeer.
14. I&O Research (2011). Demografische ontwikkeling Gemeente Medemblik 2011-2025.
15. Kaders voor sturing op de decentralisaties in het sociaal domein, 11 juli 2013, M.Hoogwout
16. KcBB (Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid) (2013). Barometer Krimp, 25 juni 2013; Actuele bevolkingsontwikkeling in regio's met (structurele) bevolkingsdaling.
17. Management Team, 9 juli 2011, P.P.J. Doodkorte, partner BMC, Slank en wendbaar <http://www.mt.nl/1/39474/home/slank-en-wendbaar.html>
18. NVRP, Nieuwsbrieven 2013, specifiek nummer 5 van 1 oktober 2013
19. Planbureau voor de leefomgeving (2010). Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. ([www.pbl.nl/nl/publicaties/2010/](http://www.pbl.nl/nl/publicaties/2010/))
20. Raad voor de financiële verhoudingen (RFV), aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief, 15 juli 2013.
21. Rekenkamercommissie gemeente Hoorn (2013). Decentralisaties: Mogelijkheden voor sturing door de gemeenteraad.
22. SCP en Cebeon (2013). Verdeling historische kosten middelen Jeugdzorg mei 2013. Amsterdam.
23. Uitgangspuntennotitie BCF gemeente Sittard-Geleen, M. Thönissen, 15 november 2009 en Stappen in BCF-cyclus en subsidieproces professionele maatschappelijke instellingen
24. VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Rijk (2011). Bestuursakkoord 2011-2015.
25. VNG, Bouwen op de kracht van burgers, oktober 2012.
26. VNG, Factsheet Drie decentralisaties in het Sociaal Domein, 16 mei 2013.
27. VNG (2013). Ledenbrief: Ontwikkelingen decentralisatie jeugdzorg, 7 maart 2013.
28. VNG (2013- juli). Ledenbrief: n.a.v. Resolutie 'Een vitale lokale samenleving', 19 juli 2013.
29. VNG (2013a). Raadgever: Decentralisatie AWBZ (begeleiding en persoonlijke verzorging), juni 2013.

30. VNG (2013b). Raadgever: Decentralisatie Jeugdzorg, juni 2013.
31. VNG (2013c). Raadgever: Decentralisatie Participatiewet, juni 2013.
32. VNG (2013d). Raadgever: Hoe de drie decentralisaties met elkaar samenhangen, juni 2013.
33. VNG, Routekaart 2, De Update, mei 2013
34. Wijk, E. van, Andriessen, S., Smit, A. en Brouwer, P. (2011). Handleiding Social return bij inkoop door gemeenten. BESO.

### **Beleidsdocumentatie regionaal**

1. Blauwdruk Werkorganisatie West-Friesland, 18 januari 2013 van ambtelijke stuurgroep Werkorganisatie West-Friesland aan Bestuurlijk overleg Werkorganisatie West-Friesland.
2. Communicatie kalender, nader in te vullen Excel spreadsheet
3. De Transformatie; nieuwsbrieven van de WF7, april tot en met september 2013
4. Notitie Aanbesteden of Subsidiëren, C.D. Zijp, gemeente Hoorn,
5. a. Notitie toegang en vraagverheldering op hoofdlijnen, Sonja Evers ten behoeve van Madivosa vergadering 27 juni 2013 en  
b. Het ontwerp 'Toegang en vraagverheldering', versie 30 mei 2013, gericht op de visie 'zorg voor Jeugd West-Friesland'.
6. Pact van West-Friesland, Hoorn, 27 december 2012.
7. Planning op regionaal niveau per 1 juli 2013.
8. Programmaplan Decentralisaties West-Friesland. WF7 (2013).
9. Programmaplan Passend Onderwijs, 18 januari 2013, C. Hoedjes, Hoedjes Advies
10. Projectplan Participatiewet WF, Projectnaam Invoering Participatiewet in relatie tot 'Programmaplan Transformatie West-Friesland' 24 januari 2013, K. Vogelpoel gericht aan Madivosa d.d. 7 maart 2013.
11. Projectplan Passend Onderwijs, 18 januari 2013, M. Boxem, gemeente Hoorn
12. Reactie regio West-Friesland op samenwerking decentralisaties, brief namens de regio West-Friesland aan BZK, 30 mei 2013
13. Regionale Sociale Agenda Provincie Noord Holland, Projectvoorstellen tender 2013, versie 6 juni 2013.
14. Regionale Sociale Agenda, overzicht van gehonoreerde projectaanvragen 2013, 28 augustus 2013
15. Startdocument communicatie programma decentralisaties West-Friesland, 4 juli 2013
16. Visie op beleidskeuzes Transitie Begeleiding AWBZ, 1 maart 2013, J.W.M. Hellendoorn van Significant.
17. Werkgeversservicepunt (WSP) en gezamenlijke werkgeversbenadering! Notitie ten behoeve van afdelingshoofden.

### **Beleidsdocumentatie Gemeente Medemblik**

1. Besluitenlijsten van de vergadering van de gemeente Medemblik gehouden op 31 januari 2013, 28 maart 2013, 25 april 2013, 6 juni 2013, 4 juli 2013, 12 september 2013 en 10 oktober 2013.
2. Coalitieprogramma 2011-2014, Vertrouwen in eigen kracht en verantwoordelijkheid, gemeente Medemblik, 2 januari 2011.
3. Collegevoorstel (concept); documentnummer IV-13-03371, Mandatering portefeuillehouder voor regionaal transitiearrangement Jeugdzorg.
4. Herijking Welzijn Medemblik: kaderstellende notitie, augustus 2012.
5. Herijking Welzijnsbeleid: Het Plan. In eigen kracht. Juli 2013 inclusief bijlage 1 Startnota Herijking Welzijnsbeleid Medemblik – nulmeting, september 2011.
6. Informatienota Raad, steller College, herijking welzijnsbeleid, 28 februari 2013.
7. Informatienota Raad, steller College, nota Medemblik op krimp, 1 maart 2013.
8. Informatienota Raad, steller College, samenwerking decentralisaties, 31 mei 2013.
9. Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Medemblik 2013, vastgesteld d.d. 25-04-2013 door de Raad.

10. Kadernota, Samen Werken, gemeente Medemblik, 5 juli 2013 t.b.v. de raadsvergadering van 12 september 2013.
11. Kadernota voor de nog op te richten Werkorganisatie West-Friesland, raadsvergadering 28 maart 2013.
12. Programmabegroting 2013, Begroting 2013 en Meerjarenraming 2014-2016, 14 november 2012.
13. Raadsprogramma 2011-2014, 10 mei 2011.
14. Rapportage Onderzoek ex. Artikel 213a Gemeentewet 'Inkoop en Aanbesteden ' gemeente Medemblik, mr. B.F. Drost van Rilato, 7 februari 2013.
15. Rapportage Onderzoek ex. Artikel 213a Gemeentewet 'Subsidieverstrekking ' gemeente Medemblik, mr. B.F. Drost van Rilato, 24 maart 2013.
16. Rapportage risicomangement juli 2013, behandeld in het college van 13 augustus 2013.
17. Transitiegelden 2012, S.van der Valk, september 2013.
18. Wmo visie 2012-2014, G.Paulissen, oktober 2011.

### **Beleidsdocumentatie Gemeente Opmeer**

1. Adviesnota Raad / raadsvoorstel Wmo beleidsplan, 27 juni 2013.
2. Adviesnota Raad / raadsvoorstel, Visie Zorg voor Jeugd West-Friesland, 20 augustus 2013.
3. Advies Visie Zorg voor Jeugd West-Friesland versie 6 juni 2013, 25 juli 2013, Wmo Adviesraad Opmeer.
4. Algemene beleidsregels van Algemene Subsidieverordening Opmeer 2013.
5. Algemene subsidieverordening Opmeer 2013.
6. Amendement Programmaplan decentralisaties, ingediend door de VVD, voor vergadering 27 juni 2013.
7. AWBZ transitie, Ook een Opmeers verhaal, presentatie raad op 15 mei 2013 en aan Wmo-adviesraad op 25 juni 2013.
8. Beheersen en sturen, 213a onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies, Necker van Naem, 14 maart 2013
9. Beleidsnota Risicomangement en weerstandsvermogen, gemeente Opmeer.
10. Kadernota 2013, gemeente Opmeer, 28 mei 2013 vastgesteld in de raad van 27 juni 2013.
11. Programmabegroting 2013, vastgesteld in raadsvergadering van 8 november 2012.
12. Project Transitie Jeugdzorg, presentatie aan de raad op 15 mei 2013.
13. Raadsprogramma 2010-2014, Krachtig-Vitaal-Bereikbaar
14. Raadsbesluit 14 maart 2013, over de Blauwdruk Werkorganisatie West-Friesland.
15. Raadsbesluit 27 juni 2013, over het programmaplan decentralisaties West-Friesland.
16. Raadsbesluit 27 juni 2013, vaststellen Wmo-beleidsplan Opmeer 2013-2016.
17. Raadsbesluit 27 juni 2013, vaststellen Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.
18. Raadsbesluit 12 september 2013, vaststellen regionale visie 'Zorg voor Jeugd West-Friesland'.
19. Raadsprogramma 2010-2014 Opmeer, Krachtig Vitaal Bereikbaar.
20. Raadsvoorstel-Adviesnota, 27 juni 2013, Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2013.
21. Raadsvoorstel-Adviesnota, 27 juni 2013, Voorbereiding decentralisaties en werkorganisatie West-Friesland.
22. Raadsvoorstel-Adviesnota, 20 augustus 2013, Visie Zorg voor Jeugd West-Friesland, voor bespreking in raadsvergadering 12 september 2013.
23. Stand van zaken herstructurering Wsw en Werkorganisatie West-Friesland, raadsbrief van 1 augustus 2012.
24. Staat G 2013, Staat van inkomensoverdrachten.
25. 'Stresstest; een financieel beeld van de gemeente Opmeer, Deloitte, ....., concept ter afstemming.
26. Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Opmeer 2012, besloten in de gemeenteraad van Opmeer van 22 december 2011.

### **Overige bronnen en websites**

1. Diverse onderzoeksrapporten van rekenkamers naar subsidies en decentralisaties.  
Specifiek noemen we: het onderzoeksrapport 'decentralisaties in het sociale domein', van de gemeente Hoorn, 19 juni 2013
2. VNG, congres decentralisaties op 25 juni 2013
3. VNG, raadsledencongres Raad op zaterdag 21 september 2013
4. Websites
  - a. <http://vng.nl>
  - b. <http://binnenlandsbestuur.nl>

### **Belangrijkste afkortingen**

Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BVV	Besluit Begroting en Verantwoording
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
RFV	Raad voor de Financiële Verhoudingen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WF7	Samenwerkingsverband van 7 gemeenten in West-Friesland
Wsw	Wet sociale werkvoorziening

### Bijlage 3. Aanbesteden of subsidiëren?

Het is van belang dat duidelijk is wat er precies onder een aanbesteding en een subsidie wordt verstaan, daarom volgen nu eerst de definities.

Een aanbesteding is de procedure waarbij een opdrachtgever (gemeente) bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en geïnteresseerde bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. Bijvoorbeeld het bouwen van een schoolgebouw. Er is dan sprake van een overheidsopdracht. Juridisch gezien is een aanbesteding het aangaan van een *privaatrechtelijke overeenkomst* en wordt als volgt omschreven:

'Een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.' (Bron: boek 6 artikel 213 BW)

Een subsidie is een financiële tegemoetkoming van de overheid om een bepaald gedrag te stimuleren bijvoorbeeld het aanzetten tot meer bewegen. De subsidie kan verleend worden uit praktische, morele, sociale of ideële motieven. Juridisch gezien is een subsidie een *publiekrechtelijke overeenkomst* en wordt als volgt omschreven:

'De aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.' (Bron: artikel 4:21 AWB)

De belangrijkste verschillen tussen een aanbesteding en een subsidie op een rijtje (notitie Aanbesteden of Subsidiëren, gemeente Hoorn):

	<b>Aanbesteding</b>	<b>Subsidie</b>
A	Tweezijdige handeling	Eenzijdige handeling
B	Burgerlijk recht (privaatrechtelijk)	Bestuursrecht (publiekrechtelijk)
C	Contractvoorwaarden gerelateerd aan de branche	Subsidieregeling en voorwaarden (ASV)
D	Aanbesteding/ inkoopprocedure	Subsidieaanvrager moet behoefte aan subsidie aantonen
E	Nakoming prestatie kan worden afgedwongen	Prestatie niet of beperkt afdwingbaar, wel mogelijkheid tot retour subsidiebedrag
F	Geen bezwaar/ beroep mogelijk	Bezwaar/ beroep is mogelijk
G	Diensten zijn meestal ten behoeve van eigen (wettelijke) taken van het bestuursorgaan	Activiteiten in het kader van het algemeen belang
H	Concurrentie is mogelijk	Concurrentie is vaak niet mogelijk
I	Initiatief bij de opdrachtgever	Initiatief bij de subsidieaanvrager
J	Betaling dmv facturen voor weder prestatie	Betaling dmv bevoorschotting
K	BTW verschuldigd	Geen BTW verschuldigd
L	Betaling voor goederen of diensten	Stimuleringsbijdrage, levering prestatie niet perse aan subsidieverstrekker

Aan zowel (het traject van) een aanbesteding als een subsidie zitten voor- en nadelen. Hieronder worden per aspect de belangrijkste voordelen benoemt. In het verlengde daarvan betekent een voordeel voor de ene optie automatisch een nadeel voor de andere optie.

	<b>Voordelen aanbesteden</b>		<b>Voordelen subsidiëren</b>
A	Concurrentie houdt de markt scherp	F	Ketenaanpak: samenwerking ipv concurrentie met partnerinstanties
B	Gedetailleerde afspraken dragen bij aan de mogelijkheden voor monitoring en verantwoording	G	Lokale bekendheid, kennis en vertrouwen
C	Overzicht van aanbieders op de markt	H	Traject subsidie kan snel geregeld zijn
D	Welzijnsdiensten vallen onder een lichte vorm van aanbesteden	I	Geen winstoogmerk
E	Gebruik maken van de kennis van de markt	J	Inzet van vrijwilligers

(Bron: discussienota gemeente Tynaarlo)

Vragen<sup>6</sup> van belang voor het bepalen van de keuze tussen aanbesteden of subsidie:

#### Intern gerichte vragen/ stellingen

1. Is het initiatief uitgegaan van de gemeente?
2. Is het nodig om de te leveren prestatie(s) zeer gedetailleerd te beschrijven?
3. Is het nodig om (veel) aanvullende voorwaarden/ eisen/ verplichtingen te stellen?
4. Levert de gemeente een financiële bijdrage die slechts een gedeelte van de kosten dekt?
5. Is het prima als de gemeente weinig zeggenschap heeft over de te leveren prestaties?
6. Als de prestatie(s) niet wordt uitgevoerd loopt de gemeente dan een (groot) risico?
7. Is veel politieke sturing of invloed wenselijk of van belang?
8. Dienen de activiteiten een algemeen belang?

#### Extern gerichte vragen/ stellingen

9. Zijn er twee of meer aanbieder(s) op de markt?
10. Worden de activiteiten tegen een commercieel tarief (kostprijs + winst) uitgevoerd?
11. Rekent de externe organisatie BTW over de te leveren prestatie(s)?
12. Verloopt de betaling met de externe organisatie door middel van facturen?
13. Is de externe organisatie een non-profit organisatie zonder winstoogmerk?

#### Alternatieven:

Als het antwoord op vraag 1, 3 en 11 Ja is, en je komt uiteindelijk toch uit op een subsidie, neem dan een beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) in overweging.

Als de optelsom van de beide kenmerken nagenoeg gelijk is neem dan een BCF in overweging. Het kan ook zijn het misschien beter is om de subsidie aan te besteden.

Op hoofdlijnen zijn de volgende vragen relevant voor een beleidsgestuurde contractfinanciering:

- Wat zijn de beleidsdoelstellingen?
- Wie heb je daarbij nodig en wat mag het kosten?
- Hoe vertaal je dat in concrete prestatieafspraken?

<sup>6</sup> Hierin zijn een aantal vragen van een landelijk expertisecentrum (Pianoo) opgenomen om zicht te krijgen of de gemeente (of regionale samenwerking) kiest voor subsidieverstrekking of aanbesteden.

## Bijlage 4. Social return bij aanbesteden of subsidiëren?

Het rekening houden met *social return* bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan ook bijdragen aan het bereiken van de maatschappelijke opgaven. Social return bij inkoop of subsidieverlening betekent het maken van afspraken met opdrachtnemers over arbeidsplaatsen, leer-werkplekken en stageplekken voor doelgroepen bij inkoop van diensten, werken en leveringen. Soms zijn de afspraken vrijer ingevuld in de vorm van een bepaalde bijdrage aan maatschappelijke doelen. Er is geen standaard manier om met social return om te gaan, maar gemeenten moeten op dit terrein eigen keuzes maken. Van Wijk et al. (2013) geven aan de hand van vijf thema's een overzicht van de belangrijkste aandachtspunten waarmee bij de inzet van social return rekening gehouden moet worden:

Thema	Aandachtspunten
Thema 1: Doelen en opbrengsten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg dat de doelen van social return bij inkoop aansluiten op het beleid van de gemeente.</li> <li>- Wees realistisch met betrekking tot de opbrengsten.</li> <li>- Bespreek de wensen en verwachtingen van de betrokken diensten met betrekking tot social return.</li> <li>- Kies uw doelgroep(en) beredeneerd.</li> <li>- Ken uw doelgroep.</li> <li>- Houd rekening met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.</li> </ul>
Thema 2: Social return bij inkoop: wanneer en hoe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Breng het aantal inkopen in kaart.</li> <li>- Spreek af in welke gevallen u social return toepast.</li> <li>- Denk na over mogelijkheden om SW-bedrijven, sociale ondernemers en het MKB bij social return te betrekken.</li> <li>- Wees creatief bij het vormgeven van social return.</li> <li>- Doe marktonderzoek.</li> <li>- Zoek de balans tussen flexibiliteit en uitvoerbaarheid bij de keuze van vormen van social return bij inkoop.</li> </ul>
Thema 3: Social return bij Europese Aanbestedingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg voor een juridisch juiste bestektekst.</li> <li>- Zorg voor duidelijke eisen en/of criteria in het bestek.</li> <li>- Houd bij de invulling rekening met billijkheid.</li> <li>- Vraag om uitleg bij een abnormaal lage offerte.</li> <li>- Laat twee of meer re-integratiespecialisten de plannen van aanpak beoordelen.</li> <li>- Maak meetbare en controleerbare afspraken en leg deze vast.</li> <li>- Hanteer sancties en/of bonussen.</li> </ul>
Thema 4: Implementatie van social return	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het implementeren van social return bij inkoop kost tijd en energie.</li> <li>- Leg vast wie waarvoor verantwoordelijk is.</li> <li>- Zorg dat de inrichting van social return aansluit bij uw organisatie.</li> <li>- Begin met een pilot.</li> <li>- Leg procedures vast, maar houd ruimte voor aanpassingen.</li> <li>- Samenwerking met de opdrachtnemer is essentieel.</li> <li>- Communicatie is continu een punt van aandacht.</li> <li>- Neem weerstand serieus.</li> <li>- Kleine gemeenten kunnen ook social return toepassen.</li> </ul>
Thema 5: Uitvoering van social return	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventariseer tijdig het aantal potentiële kandidaten voor inzet bij een aanbesteding.</li> <li>- Leg de eindverantwoordelijkheid voor de werving van kandidaten bij de opdrachtnemer.</li> <li>- Maak voor het werven van kandidaten voor social return gebruik van bestaande structuren.</li> <li>- Zoek samen met de opdrachtnemer naar mogelijkheden om toepassen van social return tot een succes te maken.</li> <li>- Denk eraan om de eindgebruiker te (laten) informeren.</li> <li>- Zorg voor een goede monitoring en evaluatie van social return.</li> </ul>

## Bijlage 5. Bron Programmaplan en communicatieplan regio WF7

Om het rapport zelfstandig leesbaar te maken hebben we een aantal onderdelen uit het programmaplan en communicatieplan regio WF7 in deze bijlage opgenomen.

### A) Maatschappelijke opgave regionaal

Hoofdvraag: wat willen we als West-Friese gemeenten met hun partners concreet bereiken voor onze inwoners en welke effecten willen we in de samenleving terugzien? De West-Friese gemeenten streven naar participatie door hun inwoners, ieder naar zijn/haar vermogen en op eigen wijze. Daarbij staan de mensen in hun eigen leefomgeving centraal, waarbij we streven naar maximale zelfregie en zelfredzaamheid. Iedereen moet mee kunnen doen in de samenleving, door goed op te groeien en op te voeden, door te werken of een maatschappelijk en/of persoonlijk zinvolle dagbesteding te hebben. Wanneer iemand, ondanks de preventieve en signalerende voorzieningen, toch buiten de boot dreigt te vallen, wordt (tijdelijk) ondersteuning geboden. Daarbij zoeken wij naar het juiste evenwicht tussen voortzetting van de huidige zorg- en dienstverlening aan deze (kwetsbare) burgers en nieuwe sociale arrangementen. In het transitie- en transformatieproces bouwen we voort op de lopende vernieuwingen, zoals Welzijn Nieuwe Stijl.

De uitgangspunten voor Welzijn Nieuwe Stijl, en dus voor de decentralisaties, zijn:

1. Eigen regie en eigen verantwoordelijkheid staan voorop
2. Ondersteuning wordt eerst gezocht in het eigen omgeving/netwerk
3. Bij gevaar of (ernstige) bedreiging van ontwikkeling snel ingrijpen (er-op-af)
4. Preventie en facilitering gaan vóór hulpverleners
5. Overheidsvoorzieningen waar mogelijk collectief aanbieden
6. Vertrouwen waar mogelijk, procedures waar noodzakelijk
7. Sluitende financieringssystemen
8. Waar nodig gebiedsgericht en vindplaatsgericht werken
9. Afstemmen van hulp op de vraag: van eenvoudig naar complex
10. Eén gezin/huishouden, één plan, één hulpverlener/coördinator

Met het programma Decentralisaties worden de volgende doelstellingen nagestreefd:

- Het in samenhang realiseren van de decentralisaties, binnen de kaders (wettelijk, financieel, politiek & juridisch)
- Het zonder problemen overnemen van nieuwe taken en verantwoordelijkheden:
  - De toegang tot ondersteuning en zorg is georganiseerd
  - Arrangementen zijn ontwikkeld en beschikbaar
  - Contracten en subsidies zijn vastgesteld
  - Verantwoordingsstructuur is ontwikkeld en ingericht

Door de decentralisaties integraal, in samenhang, te realiseren beogen we de volgende maatschappelijke effecten te bereiken:

- Het versterken van het zelf oplossend vermogen van mensen (nulde lijn)
- Het versterken van de eerste lijn, daar waar nodig met ondersteuning (kortdurende interventies) van de tweede lijn
- Het terugdringen van de inzet van de tweede lijn en het aansluiten van de tweede op de eerste en de nulde lijn
- Het aanspreken van burgers op hun zelf oplossend vermogen en ondersteuning daarop aansluiten.

Voor de echt kwetsbaren wordt een vangnet van ondersteuning en bescherming geborgd.

Op basis hiervan is voor de inwoners van West-Friesland de volgende visie geformuleerd:

**'Meer doen door meedoen, op basis van ieders eigen kracht!'**

## B) Resultaten Programmaplan decentralisaties

<b>Resultaat 1</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regionale <b>krachtveldanalyse</b>. Alle spelers en hun taken en rollen en invloedssferen zijn in kaart gebracht.</li><li>• Ter kennisname naar Madivosa – mrt 2013.</li><li>• Afnemers: Madivosa en alle betrokken medewerkers van de 7 West-Friese gemeenten</li></ul>
<b>Resultaat 2</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een regionaal <b>programmaplan Decentralisaties</b></li><li>• Ter besluitvorming naar Madivosa &amp; gemeenteraden - mrt/mei 2013.</li><li>• Afnemers: Raden en colleges van West-Friesland, Madivosa, instellingen, medewerkers van de 7 West-Friese gemeenten.</li></ul>
<b>Resultaat 3</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een <b>regionaal communicatieplan</b> Decentralisaties: beschrijft de wijze waarop we verschillende spelers willen informeren en betrekken bij de transformatie. Bevat een overzicht van de benodigde regionale communicatie- en participatie-activiteiten en communicatiemiddelen.</li><li>• Ter besluitvorming naar Madivosa - juni 2013.</li><li>• Afnemers: Raden en colleges van West-Friesland, Madivosa, medewerkers v.d. 7 West-Friese gemeenten, instellingen, burgers.</li></ul>
<b>Resultaat 4</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Advies</b> over nieuwe vormen van financiering en opdrachtgeverschap. Hierin wordt in ieder geval opgenomen advies over contracten, subsidies en een verantwoordingsstructuur.</li><li>• Ter besluitvorming naar Madivosa &amp; gemeenteraden - okt/dec 2013.</li><li>• Afnemers: Raden en colleges van West-Friesland, instellingen, medewerkers van de 7 West-Friese gemeenten.</li></ul>
<b>Resultaat 5</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Advies</b> over regionale samenwerking: wat wordt regionaal en wat wordt lokaal geregeld?</li><li>• Ter besluitvorming naar Madivosa &amp; gemeenteraden - okt/dec 2013.</li><li>• Afnemers: Raden en colleges van West-Friesland, instellingen, medewerkers van de 7 West-Friese gemeenten.</li></ul>
<b>Resultaat 6</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een regionaal <b>implementatieplan</b>, waaronder keuzes voor wijze van toegang, arrangeren, contracteren en verantwoorden</li><li>• Ter besluitvorming naar Madivosa &amp; gemeenteraden - mrt/mei 2014.</li><li>• Afnemers: Raden en colleges van West-Friesland, instellingen, medewerkers v.d. zeven West-Friese gemeenten</li></ul>
<b>Resultaat 7</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Nazorg</b>: communicatie, ondersteuning, consultatie over inhoud implementatieplan.</li><li>• Periode: mei 2014 – december 2014</li><li>• Afnemers: Madivosa (a+b), instellingen, medewerkers v.d. zeven West-Friese gemeenten, burgers</li></ul>

## C) Communicatie gemeenteraden programma decentralisaties West-Friesland

De gemeenteraden spelen een belangrijke rol in de veranderingen in het maatschappelijk domein. Ze geven richting aan en stellen de kaders in de fase van beleidsontwikkeling. We moeten ervoor zorgen dat de raden voldoende gefaciliteerd zijn om hun rol te kunnen vervullen. Daarbij moeten we onder andere rekening houden met de volgende aspecten:

Het is een complex onderwerp;

- Er zijn veel onzekerheden (ook vanuit rijk);
- Het is in deze fase nog veel proces en weinig inhoud;
- Door de bezuinigingen is er bij sommigen vrees of gemeenten deze taken goed kunnen uitvoeren binnen de begroting;
- Door de regionale samenwerking is er bij sommigen vrees om invloed te verliezen op lokaal niveau;
- Het 'kantelingsproces' moet ook bij raadsleden plaatsvinden;
- En na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 zijn er nieuwe raadsleden die ook goed geïnformeerd moeten worden.

Er is onder andere behoefte aan:

- Feiten en cijfers over de huidige situatie (wat komt er op ons af);
- Informatie over de komende veranderingen;
- Duidelijkheid over wat het voor de inwoners betekent;
- Duidelijkheid over wat regionaal en wat lokaal wordt uitgevoerd;
- Duidelijkheid over wanneer en hoe de raden in positie worden gebracht en kaders kunnen stellen.

Communicatiemiddelen:

### Regionaal

#### *Digitale nieuwsbrief landelijke ontwikkelingen*

Om raadsleden (en andere interne doelgroepen) op de hoogte te houden van de landelijke ontwikkelingen op het gebied van decentralisaties maakt het programmateam 3 maandelijks een nieuwsbrief met artikelen over de belangrijkste ontwikkelingen. [Sinds juli 2012, maandelijks](#)

#### *Digitale nieuwsbrief West-Friese ontwikkelingen*

Dit is een digitale nieuwsbrief voor raadsleden (en andere interne- en externe doelgroepen) die heldere informatie bevat over de ontwikkelingen binnen het programma en de vier decentralisaties (bijvoorbeeld over proeftuinen, cases, informatie- en participatiebijeenkomsten, genomen besluiten). De nieuwsbrief verschijnt vier keer per jaar. [Planning eerste nieuwsbrief: oktober 2013, verschijnt vier keer per jaar](#)

#### *Informatiebijeenkomsten gemeenteraden*

Om de raden mee te kunnen nemen in de ontwikkelingen, organiseren we op regionaal niveau periodiek informatiebijeenkomsten. De eerste bijeenkomst was op 18 april 2013 in Stede Broec. Er volgen nog minstens twee bijeenkomsten in 2013, en drie à vier bijeenkomsten in 2014. In overleg met de zeven griffies worden de data gekozen. Naar behoefte kunnen colleges/verantwoordelijk wethouders ervoor kiezen om aanvullende lokale bijeenkomsten te organiseren voor hun gemeenteraden. Dit gebeurt dan in afstemming met de andere colleges, de programmamanager en de projectleiders van de verschillende decentralisaties.

[Minstens twee bijeenkomsten in 2013 \(eerste was op 18 april jl.\), en drie à vier bijeenkomsten in 2014.](#)

#### *Kennismaken met het veld*

De bekendheid met het nieuwe werkveld onder raadsleden, bestuurders en ambtenaren is soms nog beperkt. In 2012 is er voor collegeleden en beleidsmedewerkers een Tour des Jeunes georganiseerd. Dit waren bezoeken aan zorg- en welzijnsorganisaties in West-Friesland om kennis te maken en om een indruk te krijgen van de voorzieningen waar inwoners gebruik van maken. De bezochte organisaties zijn: GGD Hollands Noorden, Esdege Reigersdaal, Leekerweide, Wilgaerden, GGZ Noord-Holland-Noord, Stichting Netwerk, De Brijder, ActieZorg, RIBW, Bureau Jeugdzorg, Zorgboerderij Wijdenes.

[In overleg met de griffies kan een Tour des Jeunes voor raadsleden worden georganiseerd.](#)

### Lokaal

#### *Meningvormende discussies*

Gemeenteraden willen niet met een regionaal voorstel worden geconfronteerd waar ze nog weinig over kunnen zeggen. Daarom organiseren colleges meningvormende discussies met de raadscommissies waarin keuzemogelijkheden op hoofdlijnen inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij moet worden aangegeven op welke momenten en op welke wijze de raad in het verdere proces in positie gebracht zal worden, zodat de raadscommissie en gemeenteraad zich hierover kan uitspreken. De kaders die de raad dan voorafgaand meegeeft, moeten als uitgangspunt dienen bij de verdere voorbereiding van de beleidsontwikkeling in regionaal verband. Deze meningvormende discussies worden naar behoefte op lokaal niveau georganiseerd door het college/de verantwoordelijk wethouder (en zijn lokale team). Er vindt afstemming en terugkoppeling plaats met de andere colleges, de programmamanager en de projectleiders van de verschillende decentralisaties.

[Dit wordt niet regionaal georganiseerd, het is aan de colleges om dit wel of niet te organiseren](#)

## D) Planning op regionaal niveau

Decentra- lisatie	Stap	Beleidsdocument	Ambte- lijke opleve- ring	AHO	Madi- vosa	Raden ter kennis- geving	Raden ter besluit- vorming
AWBZ	Stap 1: Inventarisatie en analyse van de doelgroepen	Gegevensset doelgroep begelei- ding (HHM)	1-04-12	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
AWBZ	Stap 1: (vervolg)	Update door extern bureau (Wmo- kantoor) vanwege wetswijziging ZZP en PV	1-08-13	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
AWBZ	Stap 2: Visieontwik- keling	Visie op beleidskeu- zes begeleiding transitie AWBZ	1-03-13	10-06-13	27-06-13	3e/4e kwartaal	
AWBZ	Stap 3: krachten- veldanalyse	Analyse van actoren en invloedssfeer	1-11-13	4-11-13	19-12-13		
AWBZ	Stap 4: toegang en vraagverhel- dering	Plan van Aanpak	1-11-13	4-11-13	19-12-13		
AWBZ	Stap 5: Organisatori- sche invulling en risicoana- lyse	Plan van Aanpak: 1.Keuze voor zorginkoop strate- gieën 2.Bestek/Programma van Eisen 3.Wijze van contrac- teren 4.Masterclass Inkoop (RSA-project) 5. Inzicht en inzet middelen	1-11-13	4-11-13	19-12-13		
AWBZ	Stap 6: Inspraak	Werksessies stakehol- ders (incl. raad), Verslag bijeenkom- sten)	1-11-13	4-11-13	19-12-13		
AWBZ	Stap 7: Toezicht & Monitoring	Kwaliteitshandboek	1-11-13	4-11-13	19-12-13		
AWBZ	Stap 8: Implementa- tieplan	Uitvoeringsnota	1-11-13	4-11-13	19-12-13		
AWBZ	Stap 9: Inspraak	Conform communi- catieplan	1-07-14				
AWBZ	Stap 10: Nieuwe Wmo-	1.Wmo-verordening (VNG-model) 2.Protocollen	1-10-14	N.n.b.	N.n.b.		

<b>Decentra- lisatie</b>	<b>Stap</b>	<b>Beleidsdocument</b>	<b>Ambte- lijke opleve- ring</b>	<b>AHO</b>	<b>Madi- vosa</b>	<b>Raden ter kennis- geving</b>	<b>Raden ter besluit- vorming</b>
	verordening	3.Beleidsregels					
AWBZ	Stap 11: Implementa- tie	Implementa- tie/Evalueren	1-10-14	N.n.b.			
AWBZ	Stap 11: vervolg	Proefdraaien (RSA- project)	1-01-15				
AWBZ	Stap 12: Bijstellen	Bijstellen nav evalua- tie/Uitvoeringsnota	1-10-14				
Jeugdzorg	Stap 1: startfoto	Analyse van de huidige situatie van de jeugdzorg in de regio (incl. advies over hoe hier mee om te gaan)	8-04-13	15-04-13	8-05-13	mei/ jun 2013	
Jeugdzorg	Stap 2: visie	Concept visienotitie	8-04-13	15-04-13	8-05-13		
Jeugdzorg	Stap 2: visie	Visienotitie	19-08-13	26-08-13	10-10-13		
Jeugdzorg	Stap 3: krachten- veldanalyse	Krachtenveldanaly- se: analyse van actoren en invloed- sfeer (incl. advies over hoe hiermee om te gaan)	16-09-13	23-09-13	10-10-13		
Jeugdzorg	Stap 4: toegang en vraagverhel- dering	Projectplan subsidieverzoek provincie jeugdzorg in toegang	3-06-13	10-06-13	27-06-13		okt 2013
Jeugdzorg	Stap 4: toegang en vraagverhel- dering	Functioneel model	22-07-13	29-07-13	29-08-13		okt 2013
Jeugdzorg	Stap 4: toegang en vraagverhel- dering	Ontwerpbesluit	22-07-13	29-07-13	29-08-13		
Jeugdzorg	Stap 5: risicoanalyse	Risicoanalyse met benodigde beheersmaatregelen	8-04-13	15-04-13	8-05-13		jun 2013
Jeugdzorg	Stap 6: sturing en financiering	Notitie over de wijze waarop de gemeen- ten sturing willen geven aan het nieuwe stelsel	7-10-13	14-10-13	14-11-13		

<b>Decentra- lisatie</b>	<b>Stap</b>	<b>Beleidsdocument</b>	<b>Ambte- lijke opleve- ring</b>	<b>AHO</b>	<b>Madi- vosa</b>	<b>Raden ter kennis- geving</b>	<b>Raden ter besluit- vorming</b>
Jeugdzorg	Stap 6: sturing en financiering	Verordening sturing en financiering (in overleg met werkgroep stap 11 verordeningen)	7-10-13	14-10-13	14-11-13		
Jeugdzorg	Stap 7: inspraak	Nota cliëntenbeleid	28-10-13	4-11-13	19-12-13		jan 2014
Jeugdzorg	Stap 7: inspraak	Inspraakverordening (in overleg met werkgroep stap 11 verordeningen)	28-10-13	4-11-13	19-12-13		
Jeugdzorg	Stap 7: inspraak	Benoeming vertrouwenspersoon	28-10-13	4-11-13	19-12-13		jan 2014
Jeugdzorg	Stap 8: kwaliteit en toezicht	Plan van toezicht op het naleven van de gemaakte afspraken en het beleggen van die taken	28-10-13	4-11-13	19-12-13		
Jeugdzorg	Stap 8: kwaliteit en toezicht	Input voor het beleidsplan (concept december 2013)	28-10-13	4-11-13	19-12-13		
Jeugdzorg	Stap 8: kwaliteit en toezicht	Verordening kwaliteit en toezicht (in overleg met werkgroep stap 11 verordeningen)	28-10-13	4-11-13	19-12-13		
Jeugdzorg	Stap 9: monitoring	Plan voor monitoring en informatiehuis- houding met daarin prestatie-indicatoren	28-10-13	4-11-13	19-12-13		
Jeugdzorg	Stap 9: monitoring	Advies over de inrichting over een beleidsmonitor	28-10-13	4-11-13	19-12-13		
Jeugdzorg	Stap 10: beleidskader	Regionale kadernota Jeugdzorg: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concept beleidsplan</li> <li>• Beleidsplan</li> <li>• Meerjaren beleidskader</li> </ul>	7-10-13	14-10-13	14-11-13		
Jeugdzorg	Stap 11: verordenin- gen (afhankelijk van VNG modellen)	Verordeningen ( in overleg met de verschillende werkgroepen)	17-03-14	24-03-14	15-05-14		
Jeugdzorg	Stap 11: verordenin-	Protocollen	17-03-14	24-03-14	15-05-14		Jun 2014

Decentra- lisatie	Stap	Beleidsdocument	Ambte- lijke opleve- ring	AHO	Madi- vosa	Raden ter kennis- geving	Raden ter besluit- vorming
	gen (afhankelijk van VNG modellen)						
Jeugdzorg	Stap 11: verordenin- gen (afhankelijk van VNG modellen)	Beleidsregels	17-03-14	24-03-14	15-05-14		Jun 2014
Jeugdzorg	Stap 12: uitvoerings- plan	Uitvoeringsplan 2015	17-03-14	24-03-14	15-05-14		Jun 2014
Jeugdzorg	Stap 13: samenwer- ken regio's	Samenwerken in de regio op de volgende onderwer- pen: o JB/JR o Meldpunten o zware criminaliteit	28-10-13	4-11-13	19-12-13		
Jeugdzorg	Stap 13: samenwer- ken regio's	Samenwerken met samenwerkingsver- banden Passend Onderwijs in Bestuurlijk OOGO overleggen samenwerkingsver- band over samen- werkingsagenda jeugd en zorg en ontwikkeling procedures: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuursopdracht in Madivosa</li> <li>• Intentieverklaring samenwerking</li> <li>• Samenwerkings- afspraken</li> <li>• protocol met daarin de pro- cedure hoe je omgaat met geschillen (ge- schillenregle- ment)</li> </ul>	28-10-13	4-11-13	19-12-13		
Jeugdzorg	Stap 14: aanbod / arrangemen- ten	Overgangsregelin- gen voor indicaties doorlopend in 2015	19-08-13	26-08-13	10-10-13		okt 2013
Jeugdzorg	Stap 14: aanbod / arrangemen- ten	Samenwerkingsaf- spraken met aanbieders	19-08-13	26-08-13	10-10-13		okt 2013
Jeugdzorg	Stap 14: aanbod / arrangemen- ten	Verordening individuele voorzie- ningen (in overleg met werkgroep stap 11 verordeningen)	19-08-13	26-08-13	10-10-13		okt 2013

<b>Decentra- lisatie</b>	<b>Stap</b>	<b>Beleidsdocument</b>	<b>Ambte- lijke opleve- ring</b>	<b>AHO</b>	<b>Madi- vosa</b>	<b>Raden ter kennis- geving</b>	<b>Raden ter besluit- vorming</b>
Jeugdzorg	Stap 15: inkoop	Keuze voor zorgin- koopstrategieën	19-08-13	26-08-13	10-10-13		nov 2013
Jeugdzorg	Stap 15: inkoop	Bestek/programma van eisen	28-10-13	4-11-13	19-12-13		jan 2014
Jeugdzorg	Stap 15: inkoop	Contracteren van aanbieders	28-10-13	4-11-13	19-12-13		jan 2014
Jeugdzorg	Stap 15: inkoop	Verordening uit stap 11	17-03-14	24-03-14	15-05-14		
Jeugdzorg	Stap 16: gedwongen kader en meldpunten	Notitie gedwongen kader en meldpun- ten	1-09-14	8-09-14	23-10-14		nov 2014
Jeugdzorg	Stap 16: gedwongen kader en meldpunten	Protocol meldpunten AMK/SHG	1-09-14	8-09-14	23-10-14		nov 2014
Jeugdzorg	Stap 16: gedwongen kader en meldpunten	Protocol samenwer- king RvdK en meldingsbevoegden	1-09-14	8-09-14	23-10-14		nov 2014
Jeugdzorg	Stap 16: gedwongen kader en meldpunten	Contracten met JB/JR instellingen	1-09-14	8-09-14	23-10-14		nov 2014
Jeugdzorg	Stap 16: gedwongen kader en meldpunten	Machtiging rechtstreeks melden	1-09-14	8-09-14	23-10-14		nov 2014
Jeugdzorg	Stap 16: gedwongen kader en meldpunten	Protocol samenwer- king veiligheidshuis	1-09-14	8-09-14	23-10-14		nov 2014
Jeugdzorg	Stap 17: interne processen	Met samenwerking transitie brede werkgroep ICT: o Impact-analyse o Formatiecalculatie o Intern implementa- tieplan 2015	28-10-13	4-11-13	19-12-13		jan 2014
Jeugdzorg	Stap 18: overgangs- maatregelen, valt deels samen met stap 14	Sociaal convenant /maatschappelijk convenant	N.n.b.	N.n.b.	N.n.b.		
Jeugdzorg	Stap 18: overgangs- maatregelen, valt deels samen met stap 15	Inkoopafspraken om continuïteit te borgen	N.n.b.	N.n.b.	N.n.b.		
Jeugdzorg	Stap 18: overgangs- maatregelen, valt deels samen met stap 16	Experimenten in 2014	N.n.b.	N.n.b.	N.n.b.		

<b>Decentra- lisatie</b>	<b>Stap</b>	<b>Beleidsdocument</b>	<b>Ambte- lijke opleve- ring</b>	<b>AHO</b>	<b>Madi- vosa</b>	<b>Raden ter kennis- geving</b>	<b>Raden ter besluit- vorming</b>
Participatie- wet	Beleidsplan	Beleidsplan	1-06-13	16-06-14	3-07-14		sep 2014
Participatie- wet	Verordenin- gen	Verordeningen	1-06-13	16-06-14	3-07-14		sep 2014
Passend onderwijs	OBD- middelen	Advies OBD- middelen	1-09-13	8-09-14	23-10-14		
Passend onderwijs	REA	Advies REA (Regio- naal Educatieve Agenda)	1-09-13	8-09-14	23-10-14		
Passend onderwijs	Ondersteu- ningsplan	Ondersteuningsplan Passend Onderwijs VO	1-11-13	4-11-13	19-12-13		jan 2014
Passend onderwijs	Ondersteu- ningsplan	Ondersteuningsplan Passend Onderwijs BO	1-11-13	4-11-13	19-12-13		jan 2014

## Bijlage 6. Bestuurlijk wederhoor

Bestuurlijk wederhoor Medemblik



Rekenkamercommissie  
De heer H.G. Wokke  
Postbus 7  
1670 AA MEDEMBLIK

Uw kenmerk  
Uw brief van  
Ons kenmerk PU-13-46451  
Zaaknummer Z-13-36543  
Bijlage(n)  
Telefoonnummer 0229 856000  
Verzonden

Behandelend ambtenaar Gineke Paulissen  
Onderwerp Bestuurlijk wederhoor 'kaderstelling in relatie tot decentralisatie in het sociale domein'

Geachte heer Wokke,

Het rapport 'Kaderstelling in relatie tot decentralisaties in het sociale domein' is op 5 november 2013 door het college voor kennisgeving aangenomen.

Het college kan zich vinden in de nota. Een nauwere betrokkenheid van de raad onderschrijven zij ten eerste. In overleg met de raad is een voortgangscommissie decentralisaties in het leven geroepen. Deze commissie wordt ambtelijk ondersteund.

Tegelijk met de presentatie van het rapport van de rekenkamercommissie geeft het college een update van de laatste ontwikkelingen aan de commissie op 21 november 2013. Deze update bevat de volgende onderdelen:

- a. Sociale monitor. Deze is eind november beschikbaar en geeft inzicht per kern over aantallen, doelgroepen, bevolkingssamenstelling etc m.b.t. het gehele sociale domein.
- b. Bevindingen VGZ (= het Zorgkantoor) tav 0-meting voor de prestatieindicatoren t.b.v. de pilot wijkteam Andijk. Deze zijn ook geschikt voor 0-meting subsidies en Herijking Welzijn. Hier is 7 november 2013 een slag in gemaakt.
- c. In december komt onze lokale visie 'veranderingen sociaal domein' in de raad gecombineerd met het regionale beleidsplan AWBZ en Jeugdzorg. De lokale visie is dan besproken met de Wmo-adviesraad en in meerdere sessies met de betrokken maatschappelijke organisaties. Iedereen onderschrijft de visie.

Op 15 oktober 2013 is het conceptrapport besproken met de betrokken portefeuillehouder Dirk Kuipers. De aanpassingen en aanvullingen, die in dit overleg zijn besproken, zijn verwerkt in het definitieve rapport.



Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u vragen hebben dan kunt u contact opnemen met Gineke Paulissen via 0229-856197 of via [gineke.paulissen@medemblik.nl](mailto:gineke.paulissen@medemblik.nl).

Met vriendelijke groet,  
namens burgemeester en wethouders,

Wil Reijnders  
afdelingshoofd Welzijn



Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer  
Postbus 45  
1687 ZG WOGNUM  
t.a.v. de heer H. Wokke, voorzitter

Ons Kenmerk



13.0015153

Datum

31 oktober 2013

Afdeling

Welzijn

**Onderwerp:** bestuurlijke reactie kaderstelling decentralisaties in het sociaal domein

Geachte heer Wokke,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het conceptrapport en met name de conclusies en aanbevelingen. Doel van de Rekenkamercommissie(RKC) is de raden te informeren, handvatten te geven om de kaderstelling door de raad te versterken en toe te passen bij de beoordeling van en besluitvorming over de voorbereidingen op en de implementatie (in het najaar 2013 en in 2014) van de ingrijpende veranderingen door deze decentralisaties.

Wij kunnen ons vinden in de analyse, conclusie en aanbevelingen van de RKC. Een nauwere betrokkenheid van de raad is wenselijk. Om dit vorm en inhoud te geven kunnen de aanbevelingen van de RKC hierbij van grote waarde zijn. Wij stellen voor dat de raad mede op basis van het RKC-rapport en andere relevante documentatie (bij voorbeeld de handreiking van de gemeente Hoorn t.a.v. de planning van besluitvorming) haar prioriteiten en het bijbehorende tijdspad bepaalt. Het verdient aanbeveling dat dit gebeurt in afstemming met de ambtelijke organisatie en de activiteiten en planning in het kader van de regionale samenwerking. Vermeldenswaard in dit verband is dat in december de regionale beleidsvisies op het gebied van AWBZ en jeugdzorg in de raad aan de orde komen. Zo snel mogelijk hierna volgt de uitwerking van de lokale visie.

#### **Vragen**

Wij gaan ervan uit u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd. Hebt u vragen, dan kunt u

contact opnemen met de heer M. van der Linden, telefoon 0226 – 363378 of via email [mvanderlinden@opmeer.nl](mailto:mvanderlinden@opmeer.nl).

Hoogachtend,



M.A.S. Winder  
Gemeentesecretaris

G.J.A.M. Nijpels  
Burgemeester gemeente Opmeer



## **Bijlage 7. Nawoord naar aanleiding van bestuurlijk wederhoor**

De RKC heeft de nota van bevindingen voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. De reacties zijn verwerkt. De conclusies en aanbevelingen zijn op 15 oktober besproken met de heer D. Kuipers, de portefeuillehouder van Medemblik, en mevrouw G. Paulissen van de afdeling Welzijn. Op 17 oktober zijn de conclusies en aanbevelingen besproken met mevrouw E. Deutekom, de portefeuillehouder van Opmeer, en de heer R. Luiks, hoofd sector Samenlevingszaken.

De RKC heeft op enkele onderdelen haar conclusies en aanbevelingen aangescherpt. Vervolgens is het concept eindrapport toegezonden aan de colleges van B&W voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De brieven van beide colleges zijn opgenomen in bijlage 6.

De RKC wil haar dank uitspreken aan de ambtenaren en colleges voor deze reacties op dit onderzoeksrapport 'Kaderstelling in relatie tot decentralisaties in het sociale domein' en de betrokkenheid bij dit belangrijke onderwerp.

### **Algemeen**

De RKC is blij te constateren dat de colleges van Medemblik en Opmeer zich kunnen vinden in de analyse, conclusies en aanbevelingen. Het rapport biedt de raad handvatten voor de toekomst. Door beide colleges is aangegeven dat een nauwere betrokkenheid van de raad wenselijk is. Wij hebben ervaren, zowel bij onze eigen workshop als de regionale workshop, dat de wijze van het vormgeven van het proces, hier een belangrijke voorwaarde voor is. Het invullen en scheppen van de gewenste voorwaarden, zoals bijvoorbeeld met een voortgangscommissie, is noodzakelijk voor het verder verbeteren van de betrokkenheid en kaderstelling door de raad. Wij adviseren de raad om in overleg met het college specifiek aandacht te besteden aan het verder vormgeven van deze betrokkenheid, juist in een dynamisch proces als de decentralisaties.

### **Prioriteiten en tijdpad**

Het college van Opmeer stelt voor dat de raad zijn prioriteiten en tijdpad bepaalt mede op basis van dit rapport en andere relevante documenten. Wij onderschrijven het voorstel van het college dat prioriteiten en tijdpad afgestemd worden met de ambtelijke organisatie en met de regionale activiteiten en planning. Het is juist bij decentralisaties belangrijk dat de gemeenten zelf hun prioriteiten bepalen en die vervolgens inbrengen en niet alleen de regio volgen. De kunst is de eigen prioriteiten en wensen te realiseren, waarbij regionalisering een middel is, en gelijktijdig bij te dragen aan en oog te hebben voor de regionale eisen en wensen.

De leden van de Rekenkamercommissie,

Henk Wokke (voorzitter)

Karin Cornet

Nelleke Domburg