



Koers in het sociaal domein

Visie en uitgangspunten

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Nieuwe verantwoordelijkheden	4
1.2 Transitie en transformatie	4
1.3 Nieuwe verantwoordelijkheden in Zoetermeer	4
1.4 Samenspraak en samenhang	5
1.5 Samenwerking met Pijnacker-Nootdorp	5
1.6 Gemeenschappelijk referentiekader en vervolgproces	6
2. Sociaal domein	7
2.1 Mensen	7
2.2 Ambitie en visie	7
2.3 Opdracht	7
2.4 Bestuurlijke context	8
2.4.1 Gemeente	8
2.4.2 Samenwerkende omgeving	8
2.4.3 Beperkingen in beleidsvrijheid	8
2.5 Toetsstenen (op basis van bestaande uitgangspunten)	9
2.7 Aanvullende Uitgangspunten	10
3. Gemeente, partners in de stad en inwoners	11
3.1 Rollen en verantwoordelijkheden	11
3.2 Schaal van organiseren	14
3.3 Inwoners denken mee	15
4. Toegang tot ondersteuning en zorg	17
4.1 Organisatie van de toegang	17
4.2 Pilots	19
4.3 Cliëntondersteuning	20
5. Aanbod van ondersteuning en zorg	22
5.1. Betaalbare voorzieningen	22
5.2 Pilots Aanbod	24
5.3 Accommodaties en wonen	25
5.4 Doelgroepenvervoer	25
5.5 Contractering	26
5.6 Maatwerk(voorziening)	27
5.7 Eigen bijdragen	29
6. Domeinspecifieke thema's	30
6.1 Regionale transitiearrangementen	30
6.2 Positie van Bureau Jeugdzorg	30
6.3 Passend Onderwijs	31
6.4 Wmo	32

6.5 Werk voor mensen met een arbeidsbeperking	32
6.6 Activering en tegenprestatie	33
7. Financiën en bedrijfsvoering	34
7.1 Stand van zaken	34
7.2 Frictiekosten	34
7.3 Risicomanagement	35
7.4 Fraudebestrijding	37
7.5 Organisatorische thema's	38
7.7 Communicatie	38
Bijlage I Dynamische Mijlpalenkalender Sociaal Domein 2013-2014	39
Bijlage II Samenwerkingspartners	41
Bijlage III Bestuurlijke samenwerkingsplatforms	42
Bijlage IV Informeren en consulteren	43

1. Inleiding

1.1 Nieuwe verantwoordelijkheden

Op 1 januari 2015 krijgt de gemeente Zoetermeer nieuwe verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg, zorg en werk, die tot dan toe door Rijk, provincie of stadsgewest worden geregeld. Deze nieuwe verantwoordelijkheden betreffen bijna de gehele maatschappelijke ondersteuning aan kinderen, volwassenen en ouderen. Zoetermeer wil dit moment aangrijpen om deze ondersteuning effectiever te regelen en efficiënter in te richten. De noodzaak om een inhoudelijke en organisatorische beweging in gang te zetten wordt versterkt door de financiële onhoudbaarheid van het huidige stelsel van zorgverlening en de landelijke bezuinigingen die al hebben plaatsgevonden en in de toekomst nog op de gemeente afkomen.

Deze nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten biedt kansen tot een effectievere ondersteuning en efficiëntere uitvoering. Maar er zijn ook risico's. Er is een zeer krappe tijdsspanne tussen de vaststelling van de wetgeving en beschikbare middelen tot 1 januari 2015, namelijk minder dan een jaar. Hierdoor is de voorbereidingstijd beperkt. Bovendien zijn de slinkende budgetten, door efficiencykortingen en landelijke bezuinigingen, reden voor zorg. De risico's zijn beschreven in hoofdstuk 7.

De weinige voorbereidingstijd als gevolg van late wetgeving en vaststelling van budgetten maakt dat het volgen van de normale ambtelijke en bestuurlijke tijdslijnen voor procedures niet mogelijk is. Deze nota doorloopt daarom een aangepaste procedure. Waarschijnlijk zal dat voor de uiteindelijke beleidsplannen en verordeningen in 2014 ook gelden.

1.2 Transitie en transformatie

In het kader van het Sociaal domein wordt gesproken over transitie en transformatie. *Transitie* gaat over structuur: het veranderen van wetten, regels en financiële verhoudingen. De transitie is op 1 januari 2015 een feit: dan vallen de nieuwe verantwoordelijkheden onder gemeentelijke regie.

Transformatie gaat over de inhoudelijke vernieuwing en cultuurverandering, het realiseren van de beoogde effecten: andere werkwijzen, andere cultuur bij gemeente en instellingen, ander gedrag van bestuurders, beleidsmakers en inwoners en vooral ook het anders met elkaar omgaan. Het totale transformatieproces zal, met de ervaring van de decentralisatie van Wvg naar Wmo en de invoering van WWB in het achterhoofd, meerdere jaren in beslag nemen.

1.3 Nieuwe verantwoordelijkheden in Zoetermeer

De nieuwe Jeugdwet omvat alle taken die nu nog onder de verantwoordelijkheid van het Rijk, provincie of stadsgewest vallen: jeugdbescherming, jeugdreclassering, gesloten jeugdzorg, pleegzorg, zorg voor jeugd met een verstandelijke beperking en geestelijke gezondheidszorg. In Zoetermeer zijn er circa 1800 jongeren die op dit moment gebruikmaken van geïndiceerde zorg via Bureau Jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Een aantal functies in de AWBZ vervallen. Voor Zoetermeer gaat het om 2245 cliënten met een indicatie (CIZ, stand per 1-1-2013), waarvan 1030 Begeleiding Individueel, 460 Begeleiding Groep, 285 Vervoer, 1305 Persoonlijke Verzorging, 40 Kortdurend Verblijf en 20 Palliatieve zorg. De aantallen op jaarbasis liggen veel hoger. Daarnaast vervallen de Awbz-functies Beschermd wonen GGZ (dit wordt Wmo centrumgemeenten) en een aantal groepen binnen het intramuraal zorgzwaartepakket.

Gemeenten krijgen binnen de nieuwe Wmo de verantwoordelijkheid om voor de inwoners die het betreft bij te dragen aan hun zelfredzaamheid en meedoen aan de samenleving. Gemeenten hoeven niet dezelfde voorzieningen te treffen als de huidige voorzieningen in de AWBZ, maar moeten er wel voor zorgen dat mensen zo veel mogelijk zelfstandig kunnen wonen en kunnen participeren.

De Participatiewet voegt de Wet werk en bijstand (ruim 2700 mensen), de Wet sociale werkvoorziening (400 mensen) en een deel van de Wajong samen. Er is straks dus één regeling voor iedereen die in staat is om te werken. De nieuwe doelgroep bestaat uit Wajongers, die in cohorten over een aantal jaar verspreid overkomen van UWV, en mensen die voorheen in de WSW en de Wajong zouden instromen. Het gaat naar verwachting om enkele tientallen in 2015, oplopend tot 500-800 in 2017/2018. Doelstelling is dat iedereen die kan werken ook aan het werk gaat. Als dat nodig is met ondersteuning. De gemeente kan daarvoor verschillende instrumenten inzetten. Hierbij wordt het onder andere mogelijk om, zo nodig, voor langere periode loonkostensubsidie in te zetten.

Passend onderwijs wordt ook wel de vierde decentralisatie genoemd. Vanaf 1 augustus 2014 moeten scholen een passende onderwijsplek bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Passend onderwijs is een verantwoordelijkheid van het onderwijs en betreft geen raadsbevoegdheid. Daarmee is dit geen onderdeel van de Koersnota. Uiteraard vindt hierover wel afstemming plaats, o.a. in de verplichting tot een op overeenstemming gericht overleg tussen college en scholen. De raad wordt over dit overleg geïnformeerd. Daarnaast is er aandacht voor de samenhang tussen de voorgenomen invoering van passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg (zie ook paragraaf 6.3).

1.4 Samenspraak en samenhang

Het proces van de voorbereidingen op de nieuwe verantwoordelijkheden wordt in samenwerking gedaan met partners in de stad. De conceptnota is dan ook in oktober 2013 aan hen voorgelegd, zodat hun input verwerkt kon worden in de definitieve nota 'Koers in het sociaal domein', die in december 2013 ter besluitvorming zal worden voorgelegd (Raad januari 2014). De Partneroverleggen Maatschappelijke ondersteuning en Meerpunt zullen de nota bespreken, de Wmo-raad en Begeleidingscommissie Werk, Zorg en Inkomen zullen advies uitbrengen. Hiermee worden de uitgangspunten van de nota 'Samenspraak' in de praktijk gebracht.

De ontwikkelingen binnen het sociaal domein hangen nauw samen met andere ontwikkelingen die zich al voordoen. Belangrijke voorbeelden zijn de vernieuwing van het subsidiebeleid, passend onderwijs en de ontwikkelingen in de wijken in Zoetermeer. De wijkvisie en de visie op het sociaal domein binnen de wijk worden dan ook samen verder ontwikkeld.

1.5 Samenwerking met Pijnacker-Nootdorp

In de bestuurlijke samenwerkingsagenda 2013 – 2014 voor de samenwerking van Zoetermeer met Pijnacker-Nootdorp (vastgesteld door beide colleges in juni 2013) is vastgelegd dat de bestuurders van beide gemeenten inzicht willen hebben in wat er wanneer moet gebeuren om de transitie en transformatie in het sociale domein vorm te geven. Op basis van een inventarisatie waarin zichtbaar wordt wat er speelt in het sociale domein in beide gemeenten wordt verkend en bepaald waar wordt samengewerkt, omdat dat meerwaarde heeft voor inwoners, ondernemers en/of de organisatie. Daarbij wordt tevens aangegeven op welk schaalniveau dat gebeurt. In de inventarisatie moet aandacht zijn voor de Participatiewet, werk en inkomen, AWBZ-begeleiding, Jeugdzorg en de aansluiting met passend onderwijs.

In Zoetermeer wordt de inventarisatie vormgegeven via het programma Sociaal domein. In Pijnacker-Nootdorp via de visie op het sociale domein en de daaruit voorkomende uitvoeringsstrategie. Beide trajecten en op te leveren producten per gemeente kennen grote overeenkomsten waar het gaat om het beschrijven van de maatschappelijke agenda. Uit deze documenten wordt de gezamenlijke opgave gefilterd en dit vormt de basis voor een op te stellen beleids- en transitieagenda.

In het kader van de samenwerking met Pijnacker-Nootdorp zijn er binnen het sociaal domein nu al diverse projecten gaande, bijvoorbeeld een gezamenlijke pilot Sociale wijkteams. In de lijn met de Samenwerkingsovereenkomst, worden de nieuwe verantwoordelijkheden zo veel mogelijk samen met Pijnacker-Nootdorp voorbereid en uitgevoerd.

1.6 Gemeenschappelijk referentiekader en vervolgproces

De bedoeling van deze nota is om een gemeenschappelijk referentiekader over het sociaal domein vast te stellen - voor inwoners, partners in de stad en gemeente. Hiertoe worden in deze nota ambitie, visie en uitgangspunten beschreven. Op basis van al eerder vastgesteld beleid en uitgangspunten zijn toetsstenen gedefinieerd. Met behulp van deze toetsstenen wordt een afweging gemaakt in dilemma's in het sociaal domein. Deze afweging leidt tot aanvullende uitgangspunten.

Het totaal van (eerder vastgestelde en aanvullende) uitgangspunten vormt het kader voor transitie en transformatie. Er wordt gezorgd dat gemeente en partners op 1 januari 2015 klaar zijn om de nieuwe verantwoordelijkheden op zich te kunnen nemen. De ontwikkeling van een nieuw stelsel zal, behalve in 2014, ook in de jaren 2015 en verder nog doorgaan. De richtinggevende kaders uit deze nota zullen worden uitgewerkt in beleidsplannen en verordeningen. Deze worden voor 1 november 2014 aan de gemeenteraad aangeboden.

Onderdeel van de beleidsplannen is een goed functionerende monitoring met concreet uitgewerkte indicatoren, waarmee vanaf het begin een goede vinger aan de pols kan worden gehouden en een adequate (bij-)sturing op zowel proces/uitvoering als op de resultaten mogelijk is.

2. Sociaal domein

2.1 Mensen

Het sociaal domein gaat over het leven van mensen in Zoetermeer. Het gaat over mensen die wonen, werken en actief participeren. Het gaat over jeugd die speelt en naar school gaat. Over ouders die hun kinderen begeleiden naar zelfstandigheid. Over mensen die in de kracht van het leven staan en anderen praktisch hulp kunnen geven. Maar ook over jongeren die hulp en zorg nodig hebben om hun leven weer op de rails te krijgen. Over mensen die niet in staat zijn op eigen kracht werk te vinden. En over mensen met een beperking die hun leven zinvol kunnen inrichten. Het gaat over alle Zoetermeeders die hun steentje bijdragen aan een stad waarin het goed leven, wonen en werken is.

Alle veranderingen die gaan plaatsvinden in het sociaal domein, moeten ten dienste staan van de inwoners van Zoetermeer.

2.2 Ambitie en visie

De ambitie van de gemeente Zoetermeer in het sociaal domein is het realiseren van een nieuw stelsel voor een kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning, dat uitgaat van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van inwoners en ruimte geeft aan professionals, en bovendien uitvoerbaar is binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten.

Zoetermeer zet daarbij in op het vergroten van het zelfoplossend vermogen van mensen en de kracht van sociale verbanden binnen reële mogelijkheden. Zoetermeeders zijn zelf eigenaar van hun problemen en hun oplossingen. Inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeente kunnen ondersteuning bieden bij het realiseren van die oplossingen.

Problemen en oplossingen worden niet geïsoleerd bekeken, maar in samenhang. Het ondersteuningsaanbod wordt straks niet meer bepaald door de grenzen van de huidige domeinen (jeugd, welzijn, zorg, werk, etc.), maar door te kijken naar wat nodig is om inwoners mee te laten doen. Om te kunnen voldoen aan de specifieke vraag van de inwoners moet ondersteuning altijd maatwerk zijn. Die ondersteuning wordt zo dicht mogelijk bij inwoners (in de wijk) geregeld.

Mensen in multiprobleemsituaties of mensen die langdurige of specialistische zorg nodig hebben verdienen specifieke aandacht, omdat zij vaak minder goed in staat zijn om zonder ondersteuning of zorg oplossingen te vinden.

Kortom, de ondersteuning wordt meer integraal, effectiever in de oplossingen en efficiënter ingericht, zodat maatwerk geleverd kan worden dat aansluit bij de kracht van wijken en inwoners.

2.3 Opdracht

De opdracht waar we voor staan in het sociaal domein is drieledig.

- Allereerst zorgen we dat mensen zo veel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hun eigen leven en zo min mogelijk afhankelijk zijn. We scheppen ruimte voor actieve inwoners, professionals, organisaties en bedrijven. We waarderen extra inspanning vanuit de samenleving ten behoeve van participatie van mensen in een kwetsbare positie.
- We moeten effectieve ondersteuning en zorg organiseren voor de inwoners die dat nodig hebben. Het is onderdeel van onze ambitie dat onze inwoners tevreden zijn over die ondersteuning.
- Ten slotte moeten we zorgen dat de ondersteuning efficiënter wordt georganiseerd.

2.4 Bestuurlijke context

2.4.1 Gemeente

In een motie in juni 2012 heeft de raad gevraagd per decentralisatie periodiek geïnformeerd te worden. Het college heeft op 11 december 2012 besloten de samenwerking op de drie decentralisaties te intensiveren, inclusief wijkzaken. De uitwerking daarvan is ambtelijk opgepakt met de inrichting van het programma Sociaal domein. In de Perspectiefnota 2014 heeft het college de programmagestuurde aanpak uiteen gezet en de raad heeft ingestemd met het vrijmaken van incidentele gelden om de programmaorganisatie te kunnen opbouwen.

2.4.2 Samenwerkende omgeving

Binnen het sociaal domein bestaan verschillende netwerken van maatschappelijke partners (welzijn- en zorgorganisaties, werkgevers, scholen, hulpverleners, enzovoort). Deze netwerken hebben uiteenlopende doelen, maar worden al volop ingezet in de voorbereiding op de nieuwe verantwoordelijkheden.

Door partners in de stad wordt gevraagd om kaderstelling door de gemeente en om meer afstemming en samenhang in het transformatieproces.

Ook is er voor verschillende onderwerpen regionale (en landelijke) samenwerking. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de bestuurlijke samenwerkingsplatforms waaraan de gemeente Zoetermeer deelneemt.

De samenwerkingsovereenkomst met Pijnacker-Nootdorp neemt een aparte positie in. In het kader van die samenwerking zijn er binnen het sociaal domein diverse projecten gaande. De Beleids- en transitieagenda, de intergemeentelijke sociale dienst en de pilot Sociale wijkteams zijn hiervan enkele voorbeelden.

Binnen het sociaal domein wordt gezocht naar samenwerkingsverbanden die de maatschappelijke ondersteuning zo goed mogelijk vormgeven. Dit vanzelfsprekend binnen de context van de wetgeving, die voorwaarden stelt aan (regionale) samenwerking.

2.4.3 Beperkingen in beleidsvrijheid

Zoetermeer heeft niet de volledige vrije hand in de ontwikkeling van een nieuw stelstel. Wettelijk wordt er een aantal eisen gesteld en ook de financiële kaders beperken de beleidsvrijheid. Bovendien is op dit moment (van schrijven: begin december 2013) ook nog niet alles bekend; de betreffende wetten (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet) worden eind dit jaar en/of in de loop van 2014 door de Tweede Kamer vastgesteld. Daarnaast zijn ook de financiële consequenties nog niet volledig uitgewerkt door het Rijk.

Er komt een wettelijke verplichting tot continuïteit van zorg voor Jeugdzorg en AWBZ. Organisatorisch worden er verplichtingen gesteld ten aanzien van regionale samenwerking. Voor de Jeugdzorg moest onder meer een regionaal transitiearrangement worden afgesproken. We sluiten niet uit dat voor de AWBZ ook een dergelijke verplichting gaat komen. In de Participatiewet komt een verplichting tot het uitvoeren van bepaalde taken in de arbeidsmarktregio's. Regionale samenwerking houdt in dat iedere gemeente apart geen volledige beleidsvrijheid heeft.

Afspraken die gemaakt worden in een samenwerkingsverband zijn altijd gebaseerd op afwegingskaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

2.5 Toetsstenen (op basis van bestaande uitgangspunten)

De nieuwe verantwoordelijkheden worden op dit moment voorbereid op basis van (eerder) door de raad vastgestelde uitgangspunten. De raad heeft al een belangrijk deel van de koers voor de nieuwe verantwoordelijkheden bepaald door het vaststellen van de documenten Beleidskader 'Werken loont' (november 2011), dat recentelijk geactualiseerd is 'De eerste afslag naar werk, Analyse en actieplan re-integratie', november 2013, het Analyse- en actieplan Re-integratie, de Reisplanner transformatie jeugdzorg (juni 2012) en het Wmo-meerjarenbeleidsplan 2012-2015 (november 2012).

Uitgangspunten uit deze beleidsdocumenten zijn vertaald in zeven toetsstenen. Deze toetsstenen vormen een gezamenlijk referentiekader bij de verdere ontwikkelingen in het sociaal domein. Alle ontwikkelingen die in gang worden gezet, moeten bijdragen aan deze toetsstenen. De toetsstenen geven houvast om kritisch keuzen te maken, zowel in beleid als in uitvoering.

Toetssteen	Uitgangspunten
<i>Iedereen doet mee</i>	Kwalitatief goede pedagogische en sociale basisinfrastructuur waarbij preventie een belangrijke rol vervult. Iedereen krijgt de ondersteuning die nodig is om mee te kunnen doen. Iedereen die kan werken, gaat aan het werk/ Iedereen kan iets en doet iets. Inwoners houden eigen regie. Niemand blijft ongezien.
<i>Eigen kracht</i>	Uitgaan van wat mensen wel kunnen in plaats van wat ze niet kunnen. Inwoners uitdagen actief te participeren en verantwoordelijkheid te nemen. Vrijwilligers en mantelzorgers ondersteunen. Mensen ondersteunen bij aanspraak op sociaal netwerk. Van zwaar naar licht, van individueel naar algemeen en van professioneel naar vrijwillig. Terugdringen bureaucratische last.
<i>Dicht bij huis</i>	Ondersteuning bij huis, wijk en vindplaatsen. Maatwerk indien nodig. Verschillende wijken vragen verschillende aanpak.
<i>Ruimte voor de professional</i>	Gemeente stuurt op basis van vertrouwen en verantwoordelijkheid. Er ligt een sterke focus op samenwerking voor het bewerkstelligen van de transformatie. Partners werken vanuit de toetsstenen en zij sturen professionals vanuit de toetsstenen aan. Partners conformeren zich aan de maatschappelijke opgave/opdracht. Terugdringen bureaucratische last.
<i>Inwoners centraal</i>	Hulpvraag inwoners staat centraal. Niet over mensen spreken, maar met mensen in gesprek. Eén huishouden, één plan, één regisseur. Minder hulpverleners in een gezin. Inwoners kennen de weg naar mogelijke oplossingen. Inwoners kunnen meedenken over ontwikkelingen in het sociaal domein.
<i>Resultaatgericht</i>	Invzetten op preventie om erger te voorkomen. Ondersteuning is effectief en biedt duurzame oplossing. Competenties vrijwilligers worden versterkt. Kwaliteit is geborgd en kan worden verantwoord.
<i>Betaalbaar</i>	Bestedingen moeten plaatsvinden binnen door het rijk verstrekte budgetten. Eén ongedeeld budget voor ondersteuning. Besparingen zoeken door efficiëntere inrichting van het stelsel. Alert zijn op inkomenseffecten voor inwoners (door stapeling).

2.6 Programma Sociaal domein

De voorbereiding op de nieuwe verantwoordelijkheden en de ontwikkelingen in het sociaal domein vinden plaats binnen het programma Sociaal domein, om daarmee coördinatie en samenhang in de voorbereiding te bewerkstelligen. Het motto van het programma is: integraal waar het moet, per domein waar het kan. Het programma is een opgave van de gemeente samen met partners in de stad.

De transformatie (inhoudelijke vernieuwing en cultuurverandering) naar een nieuw stelsel van maatschappelijke ondersteuning zal niet in een keer, maar stapsgewijs, plaatsvinden. Zowel de (wettelijke verplichting, maar ook kwalitatieve wens tot) continuïteit van zorg voor Jeugdzorg en AWBZ, de overheveling van nieuwe doelgroepen naar de Participatiewet in tranches, als het tijdsbestek tot 1 januari 2015, maken dat het niet mogelijk is om bedrijfsvoering en dienstverlening van zowel gemeenten als partners in de stad in een keer aan een complete stelselwijziging aan te passen.

De ambitie om een stelselwijziging door te voeren brengt met zich mee dat we ons op onbekend terrein gaan begeven, net als andere gemeenten in Nederland. Gemeenten kunnen gaandeweg van elkaar leren, maar onderweg zal het een proces zijn van vallen en opstaan. De koers wordt wel op dit moment al uitgezet. Daarbij hoort een experimentele aanpak met pilots. De werkelijke transformatie vindt plaats in de praktijk, in de stad.

Dit alles maakt dat op dit moment nog geen einddoelen kunnen worden geformuleerd, maar dat die op grond van de uitgangspunten (verder) ontwikkeld gaan worden. Er wordt gezorgd dat gemeente en partners op 1 januari 2015 klaar zijn om de nieuwe verantwoordelijkheden op zich te nemen. De uitgangspunten geven de richting van de ontwikkeling aan. De ontwikkeling van een nieuw stelsel zal ook in de jaren 2015 en verder nog doorgaan. Het eindbeeld zal zich in de jaren van de transformatie gaan aftekenen.

2.7 Aanvullende Uitgangspunten

In de komende hoofdstukken staan de belangrijkste vragen en dilemma's bij de voorbereiding van de nieuwe verantwoordelijkheden en de overwegingen hierbij beschreven. De uitgangspunten die naar aanleiding van de overwegingen zijn gedefinieerd vormen, samen met de toetsstenen, de basis voor verdere beleidsontwikkeling. Deze worden uitgewerkt in beleidsplannen, die voor 1 november 2014 aan de gemeenteraad ter vaststelling zullen worden aangeboden.

3. Gemeente, partners in de stad en inwoners

3.1 Rollen en verantwoordelijkheden

Het is aan de gemeenteraad om de koers vast te stellen, zodat het college de uitvoering ter hand kan nemen. Het college zal de raad periodiek (in elk geval ieder kwartaal) informeren over de laatste stand van zaken. Dat kan in verschillende vormen: in beleidsdocumenten, P&C-cyclus, of via memo's.

Gemeente, maatschappelijke partners, bedrijven en inwoners hebben ieder een andere rol in het sociaal domein, en moeten met elkaar de maatschappelijke ondersteuning vormgeven. Het vertrekpunt is de vraag: hoe kunnen we de ondersteuning zo organiseren dat het voor de inwoners effectief is. Dat roept dilemma's op over ieders rol en verantwoordelijkheden.

De herinrichting van taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein vraagt een andere houding van iedereen, dus ook van de inwoners. Vanuit het besef dat er meer gevraagd wordt van de inwoners, is daarom al in september 2013 de campagne Zoetermeer voor elkaar gestart. De rol van de inwoners is nader beschreven in het Wmo-beleidsplan 2012-2015 'Zorgen dat het werkt'.

Dilemma's

- Wil de gemeente zelf sturen of daarin samenwerken met partners in de stad?
- Is voor het gehele sociaal domein de rol van de gemeente hetzelfde of moeten we variëren in rollen voor verschillende domeinen?
- Gaat de gemeente alleen samenwerken met bekende partners of is er ruimte voor nieuwe partners?
- Gaat de gemeente samenwerking aan met een beperkt aantal partners of bieden we vrije keuze van aanbieders voor inwoners?

Overwegingen

- Vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de gemeente heeft gekregen van de overheid zal aanvankelijk zeker een bepaalde mate van sturing noodzakelijk zijn. Het voordeel als de gemeente zelf stuurt, is dat dan de concurrentie van de markt scherpte geeft aan de prijzen en de concurrentie door de klant aan de kwaliteit. Ook kan de gemeente makkelijk resultaat afdwingen: bij onvoldoende resultaat kan de gemeente overstappen naar een andere aanbieder.
- Samenwerking met andere aanbieders kan, als de gemeente zelf stuurt, worden bewerkstelligd door een regisserende opdrachtnemer als hoofdaannemer te contracteren of een contract aan te gaan met een consortium. De gemeente hoeft de contractering en coördinatie van aanbieders niet zelf te doen: een ingehuurde regisseur kan dat ook. Er is dan wel een scherpe resultaatbeschrijving nodig. Dat is op dit moment, met alle onzekerheden en onbekendheid met de nieuwe verantwoordelijkheden, niet haalbaar. Ook zullen door de concurrentie op prijs de budgetten laag zijn. Organisaties zijn dan minder geneigd tot innovatie en investering, zeker in geval van kortdurende contracten.
- Het voordeel van (langer lopende) contracten in relatie tot innovatie is, dat partijen eerder bereid zullen zijn om zelf ook investeringen te doen in bijvoorbeeld kennisontwikkeling en accommodaties. Een andere wijze van organiseren is nodig om binnen door het Rijk verstrekte budgetten te blijven. Innovatie is daarom een onderdeel van de contracten zijn voor Awbz/Wmo.

- De ambitie die de gemeente heeft tot een nieuw stelsel van maatschappelijke ondersteuning, kan alleen worden waargemaakt samen met partners in de stad in een netwerk. Partnerschap is van belang omdat organisaties dan ook bereid zijn te investeren en te ontwikkelen. Bovendien biedt een strategisch (langdurig) partnerschap een fundament voor het in stand houden van de pedagogische en sociale basisinfrastructuur. De partners in het netwerk zijn samen verantwoordelijk voor het realiseren van de beleidsdoelen op het niveau van de klant, de groep inwoners of het gebied. De partners hebben ervaring en expertise met de taken die nieuw zijn voor de gemeente. Dit vraagt wel grotere betrokkenheid, en dus inzet van middelen, van de gemeente.
- Omdat we te maken krijgen met nieuwe verantwoordelijkheden, zullen er zich ook nieuwe aanbieders aandienen. Daar wordt ruimte voor geboden binnen de gemeente. Samenwerking moet geen statisch geheel zijn. Bij het aangaan van samenwerking moeten goede afspraken worden gemaakt over de condities van de samenwerking. Als niet meer aan die condities wordt voldaan, moet er ook een mogelijkheid zijn om samenwerking te verbreken. Dit geeft bovendien een prikkel tot vernieuwing.
- Ruimte voor professionals betekent nog niet dat de gemeente dan ook de regie moet overgeven aan organisaties. Zeker tijdens het transformatieproces is het belangrijk dat de gemeente een actieve rol heeft, om zo te kunnen sturen op kwaliteit en doelmatigheid. Dat geldt des te meer voor de zwaardere ondersteuningsvragen. Enerzijds gaat het om mensen in een kwetsbare positie, anderzijds om over het algemeen duurdere voorzieningen. De gemeente zal daarom bij multicomplexe of specialistische problematiek een betrokken rol moeten hebben.
- De rol van de gemeente zal niet alleen variëren bij verschillende ondersteuningsvragen, maar ook door verschillen in de wetgeving. Jeugdwet en Wmo hebben veel overeenkomsten; het gaat er bij beide om (jonge en volwassen) mensen te ondersteunen in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie aan de samenleving. Dan is de gemeente een van de partners in een netwerk dat maatschappelijke ondersteuning biedt. Binnen de Participatiewet is er minder sprake van een netwerkbenadering. Daar ligt de focus op arbeidsparticipatie. Samenwerking met werkgevers en maatschappelijke partners is dan belangrijk om mensen naar werk te begeleiden. Maar een belangrijk deel van het werk, verstrekken van uitkeringen, doet de gemeente alleen en niet in een netwerk.
- Met een beperkt aantal partners is het makkelijker samenwerken, zowel wat betreft innovatieontwikkeling als in praktijk in de wijken. Wel zijn er dan weinig concurrentieprikkels. En voor kleine zelfstandigen is het moeilijker om een plek te verwerven in het netwerk, terwijl zij mogelijk wel de nodige flexibiliteit kunnen bieden. Een mogelijkheid voor hen zou zijn om zich te verenigen in een corporatie, waardoor zij samen afspraken kunnen maken (als één nieuwe partner).
- Met minder partners is de keuzevrijheid van inwoners ook beperkt. Daar staat tegenover dat het voor inwoners makkelijker is om hun eigen weg te vinden als het aantal aanbieders overzichtelijk is. Dat heeft voor de gemeente ook het voordeel van overzichtelijkheid en controleerbaarheid op geleverde kwaliteit. Kwaliteit van zorg is belangrijker dan (onbeperkte) keuzevrijheid van inwoners. De mogelijkheid van persoonsgebonden budget blijft in de (concept)wetten bestaan. Dat geeft inwoners keuzevrijheid.

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

Uitgangspunten Rol gemeente	➤ De gemeente gaat duurzame samenwerking aan met een aantal strategische partners. ➤ De gemeente is systeemverantwoordelijk en vervult verschillende rollen bij verschillende soorten van ondersteuning. ➤ Partners krijgen, binnen door de gemeente vooraf gestelde kaders, de ruimte bij de ontwikkel- en uitvoeringsopgaven in de stad.
--------------------------------	--

Nadere toelichting bij de uitgangspunten

Strategische partners zijn de partijen die op beleids- en programmaniveau van belang zijn om de uitgangspunten en opgaven op het sociale domein te realiseren. De betreffende zorgaanbieders vervullen op dit moment ook een groot deel van de ondersteuning. Het spreekt vanzelf dat het aantal strategische partners beperkt is. Strategische partners zijn (enkele van de) partijen in Meerpunt, het Partneroverleg Maatschappelijke Ondersteuning en de partners in de SEA. In bijlage II is een overzicht van de huidige samenwerkingsverbanden opgenomen. In 2014 zal duidelijk worden welke partijen de strategische partners van de gemeente zullen zijn.

Binnen Meerpunt en het Partneroverleg Maatschappelijke ondersteuning zijn gemeente en maatschappelijke organisaties samen bezig met de voorbereiding op de nieuwe verantwoordelijkheden. Bestaande samenwerking wordt uitgebouwd en er worden verschillende pilots uitgevoerd om kennis op te doen voor de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen.

Om mensen aan het werk te krijgen is goede samenwerking tussen de gemeente en werkgevers cruciaal. In Zoetermeer werkt de gemeente vanuit de SEA en het Ondernemershuis Ter Zake intensief samen met werkgevers om werkzoekenden naar werk te begeleiden. In het analyse- en actieplan 'Eerste afslag naar werk' is aangegeven op welke manier de samenwerking met werkgevers ter voorbereiding op de Participatiewet wordt uitgebouwd. Re-integratie vindt zoveel mogelijk bij werkgevers plaats.

Naast werkgevers zijn en blijven maatschappelijke organisaties belangrijke samenwerkingspartners bij participatiebevordering en re-integratie. Vanuit het participatiecentrum wordt onder meer samengewerkt met corporaties, basisscholen, Stichting Mooi, Palet Welzijn en de kledingbank. Daarnaast worden via de vrijwilligerscentrale mensen toegeleid naar vrijwilligerswerk bij maatschappelijke organisaties en is er samenwerking met organisaties zoals Piezo tbv taalcursussen en andere activiteiten. Ook wordt samengewerkt met bijvoorbeeld verzorgingstehuizen en andere organisaties voor het opdoen van werkervaring. In de toekomst blijven maatschappelijke organisaties zeer belangrijke partners.

De gemeente heeft verschillende rollen: regisseur en (mede-)uitvoerder in het netwerk, maar ook poortwachter voor de zwaardere ondersteuningsvragen en natuurlijk monitor van de kwaliteit. De gemeente zal steeds meer de rol van systeemverantwoordelijke vervullen. Dit houdt in dat de gemeente verantwoordelijk is voor het kader van een nieuw voorzieningenstelsel in het sociaal domein en invulling geeft aan het partnerschap, door samen met partners dit stelsel uit te werken en in te voeren.

3.2 Schaal van organiseren

Dilemma's

- In de wijken of voor de hele stad organiseren?
- In de stad organiseren of regionale samenwerking aangaan?

Beleidsruimte

In paragraaf 2.4.3 zijn al diverse beperkingen in beleidsvrijheid beschreven. Voor het schaalniveau zijn de belangrijkste daarvan de verplichting tot opstellen van regionale transitiearrangementen en de voorwaarde voor het regelen van bepaalde taken uit de Participatiewet in arbeidsmarktregio's.

Overwegingen

- Een van de toetsstenen is 'Dichtbij huis'. Dichtbij is een van de kernpunten van de beweging die we willen bewerkstelligen en inzet van de decentralisaties. Hiermee wordt beoogd inwoners beter te kunnen ondersteunen. Dit impliceert lokaal organiseren. Zoetermeer heeft voldoende omvang om ook veel lokaal te kunnen organiseren. Maar soms is het niet mogelijk de ondersteuning te leveren die mensen nodig hebben, omdat de vraagstukken niet stadgerelateerd zijn, omdat het volume te klein is, of omdat de expertise niet binnen de gemeentegrenzen aanwezig is.
- Om mensen aan het werk te helpen is regionale samenwerking belangrijk. Bedrijven stoppen niet met ondernemen bij de gemeentegrens. En veel mensen vinden werk in buurgemeenten. Het schaalniveau waarop re-integratie georganiseerd is daarom veelal regionaal. Ook voor zorg kan het effectiever of efficiënter zijn om een voorziening bovenlokaal te organiseren. Belangrijke overwegingen daarbij zijn: het waarborgen van de continuïteit van de zorg of het bereiken van schaalvoordelen. Dat geldt in het bijzonder voor specialistische zorg, maar ook voor eenvoudige zorg die in bulk kan worden ingekocht.
- Dichtbij huis betekent ook in de wijk of buurt. Wijkgericht werken houdt in dat het werk zoveel mogelijk op wijkniveau wordt georganiseerd. Veel organisaties werken al wijkgericht. Wat de juiste schaal is (bijvoorbeeld één of meerdere wijken) is onderwerp van verschillende pilots die op dit moment worden uitgevoerd. Voor wijkgericht werken is het belangrijk dat inwoners hun vraag dichtbij kunnen stellen, dat professionals in de wijk de vraag signaleren en elkaar weten te vinden voor oplossingen (wijkzorgnetwerken), dat de 'dagelijkse' ondersteuning in de wijk beschikbaar is. Echter, niet alle voorzieningen kunnen op wijkniveau worden aangeboden, om dezelfde redenen als waarom sommige voorzieningen op regionaal niveau worden georganiseerd.

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

Uitgangspunten Schaalniveau	➤ Wat in de wijk kan, vindt in de wijk plaats. Voorzieningen worden zoveel mogelijk binnen de stadsgrenzen georganiseerd. ➤ Op regionaal niveau worden afspraken gemaakt over de inzet van specialistische zorg en over werk in de arbeidsmarktregio.
--------------------------------	---

Nadere toelichting bij de uitgangspunten

De jeugdzorg wordt voor een gedeelte op regionaal niveau opgepakt, met name waar het gaat om de zware en duurdere vormen van specialistische zorg. Ook voor de huidige AWBZ-taken en Wmo is er regionale voorbereiding en samenwerking voor de specialistische zorg. Voor verschillende prestatievelden in de Wmo is Den Haag centrumgemeente en overlegt met de gemeenten in Haaglanden-noord over uitvoering in die prestatievelden.

Den Haag als centrum-gemeente speelt een rol waar het gaat om:

- de vorming van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK): de idee is om voor regio Haaglanden één AMHK te vormen;
- de voorziene ontwikkelingen m.b.t. Begeleid wonen GGZ: e.e.a. mede afhankelijk van de nadere berichtgeving door VWS;
- maatschappelijke opvang (ongewijzigd).

Begin dit jaar is de arbeidsmarktregio Zuid Holland Centraal opgericht met Zoetermeer als centrumgemeente. Doelstelling is om de behoeften van ondernemers en werkgevers te koppelen aan het aanbod van werkzoekenden. Bovendien bereiden we ons als regio daarmee voor op de Participatiewet: samenwerking met werkgevers en ontwikkeling van nieuwe re-integratie-instrumenten moeten we op regionaal niveau afstemmen. Dat gebeurt onder meer in het te vormen regionale Werkbedrijf. Hierin werken gemeenten in de arbeidsmarktregio samen met sociale partners en het UWV om de schakel te vormen tussen werkgevers en mensen met een arbeidsbeperking. Ook de SEA verbreedt naar het niveau van Zuid Holland Centraal.

3.3 Inwoners denken mee

Een van de uitgangspunten in de toetssteen 'Inwoners centraal' is: Niet over mensen spreken, maar met mensen in gesprek. Het gaat erom dat inwoners zelf meedenken over hoe met hun eigen inzet en die van het sociaal netwerk een oplossing gevonden kan worden voor hun hulpvraag of die van iemand anders.

Bij 'Inwoners centraal' hoort ook dat inwoners mee kunnen denken over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Wmo-raad en Begeleidingscommissie Werk, zorg en inkomen hebben een belangrijke adviesfunctie gehad in het verleden en dat zal in de toekomst zo blijven. Er zijn diverse cliëntraden op het gebied van zorg, in Zoetermeer verenigd in de Zorgvragersraad. Daarnaast zijn er cliëntonderzoeken uitgevoerd bij de Jeugdzorg en AWBZ. Er zijn tenslotte bijeenkomsten en gesprekken georganiseerd over de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeente.

Het informeren van de inwoners over wat er veranderd en hoe het proces verloopt blijft een belangrijk aandachtspunt. Bij de beleidsontwikkeling in 2014 zal invulling worden gegeven aan de Kadernota Samenspraak. Per onderdeel van het beleidsproces wordt gekeken welke mate van samenspraak mogelijk is en welke actoren welke rol hebben in het proces. Bij elk onderdeel wordt bekeken wat het hoogst haalbare niveau is op de samenspraakladder (raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen). Alle betrokken actoren zijn vertegenwoordigers van de inwoners, te weten cliëntenorganisaties, de WMO-raad, de begeleidingscommissie WZI, de partneroverleggen Meerpunt en Maatschappelijke ondersteuning en overige organisaties.

Dilemma

- Verschillende adviesraden voor verschillende domeinen of één adviesraad voor het sociaal domein?

Overwegingen

- Op dit moment zijn er verschillende adviesraden voor verschillende domeinen. In de verschillende adviesraden is veel expertise bij de leden over de betreffende domeinen. Bij het volledig fuseren van de verschillende adviesraden zal niet meer al die specifieke expertise bij de leden aanwezig zijn. Hoe integraler de werkwijze wordt in het sociaal domein, hoe vaker aan verschillende adviesraden advies zal worden gevraagd over dezelfde thema's en documenten. Het is daarom logisch om de bestaande adviesraden vergaand te laten samenwerken in een adviesraad Sociaal domein. Daarbij kan gedacht worden aan een structuur met een centrale adviesraad en een aantal deelraden voor specifieke onderwerpen.

Op basis van bovenstaande overwegingen is het volgende uitgangspunt geformuleerd:

Uitgangspunt Adviesraad	➤ Adviesraden werken samen in een adviesraad Sociaal domein.
----------------------------	--

In bijlage IV is een overzicht opgenomen van alle activiteiten om inwoners mee te laten denken over de veranderingen in het sociaal domein.

4. Toegang tot ondersteuning en zorg

Onder toegang verstaan we het gehele proces van informatie & advies, vraag verhelderen, oplossingen afspreken, cliëntondersteuning, zo nodig het toekennen van een voorziening, het vaststellen van het ondersteuningsarrangement en het aanbieden van de juiste zorg.

4.1 Organisatie van de toegang

De gemeente vervult in het huidige stelsel een belangrijke toegangsrol, zoals het Werkplein en het Publieksplein. Ook partners hebben een rol in de huidige toegang, met name in de signalering en doorverwijzing. Sommige partners, zoals CIZ, Bureau Jeugdzorg en UWV, ook in de indicatie. De toegang is nu divers geregeld voor de verschillende domeinen. De variëteit aan toegangsvragen wordt groter door de komst van de nieuwe verantwoordelijkheden.

Een belangrijke vraag in het nieuwe stelsel is het organiseren van de toegang. Het gaat erom de beweging te bewerkstellingen om mensen te ondersteunen in hun eigen kracht, het sociale netwerk te mobiliseren, meer gebruik te maken van algemene voorzieningen en vrijwilligers, uit te gaan van de ondersteuningsvraag van de mensen en dus dichtbij huis en integraal te werken. De opgave is een goede frontlijnsturing: op de publieke werkvloer van de stad moeten de resultaten worden behaald waar we in het beleid naar streven.

Dilemma's

- Gaat de gemeente de toegang zelf uitvoeren, direct aansturen of mandateren naar partners?
- Voorzieningen zoveel mogelijk algemeen toegankelijk of via indicatie?
- Organiseren we de toegang breed (voor alle domeinen) of smal (per domein)?
- Organiseren we de toegang centraal (op een plek in de stad) of decentraal (in de wijken)?
- Specialistische kennis op lokaal of bovenlokaal niveau?

Overwegingen

- De gemeente doet op dit moment voor een aantal taken de toegang zelf. Dat geldt vooral voor de eenvoudige vragen over werk. Het grootste deel van de ondersteuningsvragen zijn dergelijke vragen. Deze vragen worden waar mogelijk digitaal afgedaan. Zeker als de gemeente ook zelf de voorzieningen regelt, is het omslachtig, onnodig bureaucratisch en daarmee drempelverhogend om partners de toegang te laten doen. Het past dus niet bij de uitgangspunten van de toetsstenen om voor dergelijke voorzieningen de toegang door partners te laten organiseren. Hierbij blijft het cruciaal om de vraag achter de vraag helder te krijgen, zodat er geen vragen enkelvoudig afgehandeld worden die dat eigenlijk niet zijn.
- Als het gaat om zwaardere ondersteuningsvragen ligt dat anders. Om de variëteit in aanvragen als gemeente volledig zelf te kunnen beoordelen, zou er een scala aan deskundigheid moeten worden verworven (op het gebied van psychische, verstandelijke, lichamelijke, zintuiglijke en sociale problematiek; jeugd, volwassenen, ouderen). Terwijl die deskundigheid bij aanbieders aanwezig is. Bij 'Ruimte aan professionals' hoort vertrouwen op de expertise van professionals.

- Samenwerking is daarom de beste manier om tot een goede beoordeling te komen bij zwaardere ondersteuningsvragen, met behulp van de expertise van externe partijen. Daarbij ontwerpt de gemeente samen met partners de methodiek en stelt de criteria op grond waarvan aanbieders worden geselecteerd die de toegang organiseren, om op die manier regie te voeren op toegang. Bovendien moeten er afspraken worden gemaakt om te zorgen dat niet het organisatiebelang prevaleert, maar het belang van de inwoner. Wanneer de expertise om tot een goede beoordeling te komen in de stad niet voorhanden is, moet de expertise vanzelfsprekend op regionaal niveau worden georganiseerd.
- Volledig uitbesteden van de werkzaamheden aan een extern bureau is ook een mogelijkheid. Dit past echter niet bij de toetsstenen, en past niet in de regie op de transformatie de komende jaren.
- Zoveel mogelijk voorzieningen algemeen toegankelijk maken past bij uitgangspunten van de toetssteen 'Eigen kracht' en 'Dichtbij huis'. Onder de nieuwe verantwoordelijkheden vallen voorzieningen die lijken op welzijnsvoorzieningen die op dit moment al in de stad aanwezig zijn, zoals bijvoorbeeld groepsbegeleiding en dagbesteding. Voordeel is dat mensen snel naar algemene voorzieningen kunnen worden doorverwezen. Verder krijgen welzijnsvoorzieningen een vooraf afgesproken budget toegekend, terwijl geïndiceerde voorzieningen (de huidige individuele voorzieningen) open einde regelingen zijn.
- Laagdrempeligheid is en blijft een voorwaarde. In het dienstverleningsconcept van de gemeente is dat vormgegeven met het click-call-face-principe. Dit principe houdt in dat burgers gestimuleerd worden om het antwoord op vragen zelf op internet op te zoeken (click), vervolgens is er indien nodig de mogelijkheid voor telefonische hulp (call), als laatste mogelijkheid is er fysiek contact mogelijk, bijvoorbeeld via een balie of afspraak (face).
- Nadeel is dat de gemeente op algemene voorzieningen minder direct sturing heeft dan op individueel toegekende voorzieningen. Daarom zijn goede contracten, met vooraf afgesproken te behalen resultaten en kwaliteit, belangrijk. Hier heeft de gemeente al ervaring mee.
- Als meer voorzieningen algemeen toegankelijk zijn, ontstaan mogelijkheden voor welzijn- en zorgaanbieders om nieuwe vormen van voorzieningen te ontwikkelen, waaraan mensen met diverse problematiek kunnen deelnemen, op basis van een ondersteuningsplan. In een ondersteuningsplan zijn de te behalen doelen van een cliënt omschreven en de weg er naar toe.
- Als er sprake is van een complexe probleemsituatie of als er een zware vorm van ondersteuning nodig is, is betrokkenheid van de gemeente belangrijk, minimaal in een (wijk)team voor een brede aanpak, of bij toekenning van voorzieningen. De gemeente heeft dan de rol van poortwachter. In die rol kan de gemeente ook controle houden op de open einde regelingen.
- Het spreekt voor zich dat bij een integrale aanpak een brede toegang hoort. Dat vraagt wel om verandering van werkwijze bij alle partners en niet in de laatste plaats bij de gemeente. Een brede toegang houdt in dat bij het eerste contact met een klant een globale check op het zelfoplossend vermogen wordt gedaan op meerdere domeinen. Als er signalen zijn dat er meer aan de hand kan zijn, vindt een integrale uitvraag plaats op alle domeinen. Op die manier signaleren we multicomplexe problematiek eerder. Als de gemeente een eenduidige werkwijze heeft voor het hele sociaal domein, bevordert dat een integrale aanpak. Sommige sectoren hebben weliswaar eigen, specifieke kenmerken; dan kunnen variaties op de eenduidige werkwijze nodig zijn.

- Het is niet zo dat alle aanvragen in het sociaal domein multicomplex of specialistisch zijn. Er moet een mogelijkheid bestaan om enkelvoudige of meervoudige niet complexe aanvragen digitaal te behandelen. Dat is ook in lijn met het algemene dienstverleningsconcept.
- Een brede toegang kan centraal worden georganiseerd, bijvoorbeeld in het stadhuis, of decentraal in de wijken. Centraal organiseren staat haaks op de toetssteen 'Dichtbij huis', maar kan voor mensen beter zijn, bijvoorbeeld als expertise kan worden gebundeld of als dat beter past bij het schaalniveau waarop organisaties opereren. Zo zijn het Ondernemershuis en het Werkplein op een centrale plek georganiseerd omdat ze een regionale functie vervullen. Voor andere diensten is organisatie op decentraal niveau het beste schaalniveau. Decentraal organiseren is een ingrijpende verandering. Daarom is het verstandig om die verandering stapsgewijs door te maken. Te beginnen met een of meerdere pilots op beperkte schaal.

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

Uitgangspunten Toegang	➤ De toegang kent een integrale aanpak: overstijgend over de levensdomeinen, vanaf de eerste vraag tot en met eventueel het ontvangen van specialistische zorg. ➤ Een indicatiebesluit door de gemeente is alleen nodig bij een complex, speciaal of langdurig ondersteuningsaanbod. ➤ Groepsbegeleiding en (niet-arbeidsmatige) dagbesteding worden een algemene voorziening.
------------------------	--

4.2 Pilots

In het kader van organiseren van toegang lopen er diverse initiatieven om samen met partners in de stad nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. Deze initiatieven hebben als eindresultaat een advies voor één dynamisch werkmodel ten behoeve van bewoners met zwaardere problematiek. Dynamisch houdt in dat teams flexibel ingevuld worden qua gebied en samenstelling (levensdomeinen), zo dat handelend opgetreden kan worden door professionals, oplossingen maatwerk zijn en passen binnen de gemeentelijke financieringsmogelijkheden.

Essentiële criteria zijn:

- Het schaalniveau: dit hangt mede samen met het volume aan (signalen over) bewoners met zwaardere problematiek.
- De samenstelling van het team: het team heeft een kernbezetting en is afgestemd op de aard van de meest voorkomende problematiek in het gebied; de teamleden werken als generalist.
- De methodiek: er zijn gemeenschappelijke screening-instrumenten en spelregels voor de werkwijze.

De manier waarop de toegang wordt georganiseerd, zal in de beleidsplannen nader worden uitgewerkt en in de verordeningen worden vastgelegd.

Pilot 'Wijkzorgnetwerken'

Het doorontwikkelen van de huidige netwerken in de verschillende wijken naar wijkzorgnetwerken komt voort uit het Wmo-meerjarenbeleidsplan, als een cruciaal aspect van de aanpak van wijk- of gebiedsgericht werken. Wijkzorgnetwerken moeten leiden tot structurele verbetering van de samenwerking en daarmee betere dienst- en hulpverlening. Het is bij uitstek de rol van de partijen in het wijk(zorg)netwerk om te voorkomen dat mensen afglijden naar zwaardere of meer gespecialiseerde vormen van zorg.

Er gaan pilots lopen in Meerzicht en Oosterheem, om te onderzoeken wat in de aanpak wel en niet leidt tot verbetering, ter aanscherping van de huidige werkwijze.

- Pilot 'Sociale wijkteams'
In dezelfde wijken worden binnen het wijkzorgnetwerk sociale wijkteams gevormd, gericht op het vinden en ondersteunen van zorgmijders en mensen in multiprobleemsituaties, die nog niet opgepakt zijn door het wijkzorgnetwerk.
- Pilot gezondheidscentrum Oosterheem
In Oosterheem start een pilot met als doel het aanbieden van laagdrempelige ondersteuning in de eigen omgeving volgens de principes van één gezin, één plan, één regisseur. Dit moet leiden tot minder inzet van duurdere vormen van zorg. Dit gebeurt door middel van intensieve samenwerking tussen de huisarts als belangrijke poortwachter voor de zorg, de praktijkondersteuner GGZ en een medewerker van Bureau Jeugdzorg.
- Pilot 'Sluitende zorg'
In het kader van het toetsen van de Meerpunt-afspraken, worden er in Seghwaert tien gezinnen gevolgd om goede en verbeterpunten van de één-gezin-één-plan-aanpak in kaart te brengen.
- Pilot 'Wmo-loket in de wijk'
Tegelijk met de start van het sociale wijkteam in Oosterheem gaat ook een Wmo-spreekuur (open inloop) in Oosterheem van start. In een proefperiode van een jaar wordt onderzocht of een spreekuur in de wijk toegevoegde waarde heeft voor burgers en professionals (bijvoorbeeld het sociale wijkteam).
- Pilot 'Werk voor mensen met een arbeidsbeperking'
We ontwikkelen een kleinschalige pilot om binnen de huidige wettelijke kaders met bestaande klanten met een arbeidsbeperking in de praktijk al ervaring op te doen in de begeleiding naar werk zoals dat in de Participatiewet wordt georganiseerd.
- Regionale verkenning specialistenpool
Binnen Haaglanden worden de voor- en nadelen van een specialistenpool verkend, met daarin deskundigen die lokale teams kunnen adviseren.

4.3 Cliëntondersteuning

Bij cliëntondersteuning kan het gaan om informatie en advies, om vraagverheldering en om kortdurende en kortcyclische ondersteuning bij complexe vraagstukken. Verschillende instellingen verzorgen momenteel cliëntondersteuning.

Dilemma's

- Cliëntondersteuning voor het sociaal domein of per onderwerp?
- Cliëntondersteuning verspreid over diverse organisaties of door één organisatie?

Overwegingen

- Het uitgangspunt één huishouden, één plan, één regisseur houdt logischerwijze ook in dat cliëntondersteuning voor het sociaal domein de voorkeur heeft boven cliëntondersteuning per onderwerp.
- Met cliëntondersteuning wordt bedoeld onafhankelijke, niet aan een zorgaanbieder gebonden informatie of advies en kortcyclische ondersteuning.

- Diverse organisaties houden zich op dit moment in Zoetermeer bezig met cliëntondersteuning aan diverse doelgroepen. Er zijn verschillende doelgroepen benoemd die onvoldoende bediend worden of waarvoor meer aandacht en afstemming zou moeten plaatsvinden:
 - mensen met een psychiatrische of psychosociale beperking;
 - mensen met een licht verstandelijke beperking;
 - kwetsbare ouderen;
 - zorgmijders.
- Bundelen van cliëntondersteuning in één organisatie heeft de voordelen van herkenbaarheid, bundelen van expertise en efficiëntere organisatie. Het nadeel is dat inwoners dan geen keuzevrijheid meer hebben ten aanzien van cliëntondersteuning. Dit kan ondervangen worden door met verschillende partners in een netwerk cliëntondersteuning te organiseren.
- Gemeenten ontvangen met de decentralisatie van AWBZ ook het budget voor cliëntondersteuning, waardoor het ook mogelijk wordt om cliëntondersteuning te bundelen. Daarbij hechten we waarde aan onafhankelijke cliëntondersteuning en voldoende expertise over het gehele sociale domein.

Op basis van bovenstaande overwegingen is het volgende uitgangspunt geformuleerd:

Uitgangspunt Cliëntondersteuning	➤ Cliëntondersteuning is voor iedereen beschikbaar en wordt zo mogelijk gebundeld en door één onafhankelijke (netwerk)organisatie aangeboden.
-------------------------------------	---

5. Aanbod van ondersteuning en zorg

5.1. Betaalbare voorzieningen

Een arrangement is het geheel van oplossingen vanuit eigen inzet, sociale netwerk, algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. De verscheidenheid aan ondersteuningsvragen en voorzieningen in het sociaal domein, heeft tot gevolg dat veel verschillende arrangementen kunnen worden samengesteld. Daarbij moet worden aangetekend dat bij eenvoudige problemen enkelvoudige oplossingen horen. Als mensen met een bepaalde voorziening geholpen zijn, is een breed arrangement niet nodig.

Voor de nieuwe taken moet worden bepaald welke voorzieningen we gaan aanbieden om inwoners te ondersteunen ten aanzien van zelfredzaamheid en participatie. De gemeente en partners staan samen voor de opgave om een beweging in gang te zetten naar andere soorten van ondersteuning en zorg. Niet alleen om inwoners beter te kunnen ondersteunen dan in het huidige stelsel van ondersteuning en zorg, maar ook om ondersteuning en zorg betaalbaar te houden. Die beweging kan worden bewerkstelligd door innovatie en door financiële prikkels.

- Bij innovatie gaat het om de wijze waarop ondersteuning en zorg wordt georganiseerd (meer in de stad en minder regionaal, meer in de wijk, meer samen met partners, meer in groepsverband) en het soort voorziening (meer algemeen en minder individueel, meer welzijn en minder zorg, minder residentieel, meer lichte trajecten).
- Financiële prikkels kunnen op verschillende manieren door de gemeente worden aangebracht: een taakstelling, verlagen van de prijzen (kortere trajecten, minder uren) en verlagen van de aantallen.

Dilemma's

- Innoveren in voorzieningen of continueren van huidige ondersteuning en zorg?
- Taakstellingen opleggen aan aanbieders of beperken van aantal en duur van voorzieningen?
- Taakstellingen ter hoogte van rijkskortingen of hogere taakstelling om financiële ruimte te creëren voor innovatie?
- Inzet voor alle doelgroepen gelijk of variëren per doelgroep, al dan niet afhankelijk van financiële prikkels in de regelingen?

Overwegingen

- De ambitie van Zoetermeer is om een nieuw stelsel te organiseren. Zoetermeer kiest dus voor innovatie. De toetsstenen geven richting aan de beweging die moet worden ingezet.
- Gemeenten krijgen de ruimte om voor bepaalde groepen meer of minder ondersteuning te organiseren. Op dit moment zit er in de WWB een sterke financiële prikkel om mensen in de bijstand te laten uitstromen naar werk. Naar verwachting zal dat in de Participatiewet niet anders zijn. In het analyse- en actieplan 'De eerste afslag naar werk' is ervoor gekozen om ook in te zetten op mensen die niet op korte termijn een baan kunnen vinden. Dat is niet direct zichtbaar in een daling in het aantal uitkeringen, maar draagt wel bij aan stijging op de participatieladder en de doelstelling dat iedereen meedoet en een lager gebruik van andere maatschappelijke voorzieningen zoals de Wmo.
- Voor Jeugdzorg en Wmo worden voorzieningen aangeboden aan zowel de groep mensen die weinig ondersteuning nodig heeft, als voor diegenen die veel zorg nodig hebben.

- De kortingen die landelijk worden opgelegd op de budgetten waarvan de huidige voorzieningen worden betaald, kunnen onmogelijk door de gemeente alleen worden opgebracht. De gemeente is daarom al enige tijd samen met partners op zoek naar een optimale mix van maatregelen die past bij de verschillende stadia van transitie en transformatie. Uitgangspunt is om de landelijke budgetkorting voor jeugdzorg en Awbz/Wmo volledig en direct vanaf 2015 door te belasten aan zorgaanbieders. Daarbij zijn gemeente en partners het eens dat financiële ruimte moet worden gecreëerd om innovatie mogelijk te maken. Op regionaal niveau zijn/worden de mogelijkheden verkend van een regionaal innovatiebudget. In het transitiearrangement jeugdzorg hebben de zorgaanbieders voor 2015 11% van het totale budget beschikbaar gesteld voor innovatie.
- Mensen met complexe problemen of specialistische zorg hebben vaak langdurig ondersteuning en zorg nodig. Om te zorgen dat mensen niet de ondersteuning en zorg kwijtraken die ze momenteel hebben, zonder dat er een goed alternatief is, moeten veranderingen goed worden voorbereid. Dat vraagt soms lange aanlooptijd. De landelijke budgetkortingen gaan in bij aanvang van de decentralisaties. Innovaties zullen dan nog niet zijn afgerond. Om voor de korte termijn binnen het beschikbare budget te blijven, zijn financiële prikkels onvermijdelijk. Als financiële prikkel is een budgetkorting het beste, zodat aanbieders de ruimte krijgen om zelf en in samenwerking met gemeente en andere aanbieders invulling te geven aan de taakstelling en innovatie, zonder vooraf opgelegde beperking van het aantal en duur van de voorzieningen.
- De gemeente heeft een zorgplicht waarbij de beschikbare budgetten leidend zijn. Bij het bepalen van wat nodig is, wordt vanuit de zorgbehoefte geredeneerd: wat is nodig voor welke doelgroep. Vervolgens wordt hier een passend voorzieningenpakket voor samengesteld en worden de daarbij behorende kosten berekend. Wanneer blijkt dat dit wringt met de beschikbare middelen, worden de raad keuzes voorgelegd om dit passend te krijgen. Monitoring is een belangrijk instrument om in de gaten te houden of er eventuele overschrijdingen van beschikbare budgetten ontstaan.

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

Uitgangspunten kostenbeheersing	➤ De landelijke budgetkortingen zijn kaderstellend voor te contracteren partijen. Om financiële ruimte te creëren voor innovatie kan de budgetkorting hoger zijn dan de landelijke budgetkorting. Dit gedeelte van de budgetkorting zal in samenspraak met de te contracteren partijen worden vastgesteld, om met pilots en ontwikkeltrajecten inzetten op aanbod dat vernieuwend.
---------------------------------	--

Nadere toelichting bij de uitgangspunten

Op dit moment zijn gemeente en partners al bezig om hun werkwijzen aan te passen, doorontwikkeld op eerdere concepten en voorbereidend op een nieuw stelsel in het sociaal domein. Verscheidene organisaties werken bijvoorbeeld al in wijkteams (maar nog niet altijd samen).

De Meerpunt werkwijze wordt aangescherpt naar meer preventie en eerdere ondersteuning, meer uitgaan van eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, minder snel problemen medicaliseren, betere samenwerking rond gezinnen en hulp op maat. Voor de nieuwe taken in Jeugdzorg zal de beweging plaatsvinden van bijvoorbeeld residentiële opvang naar ambulante begeleiding en meer ondersteuning door algemene voorzieningen.

Het Partneroverleg Maatschappelijke ondersteuning heeft diverse expertgroepen gestart om onderzoek te doen naar andere werkwijzen. Deze expertgroepen hebben inmiddels concrete voorstellen gedaan, waarmee gemeenten en partners aan de slag gaan:

- Individuele begeleiding in duo's of kleine groepen aanbieden, via vrije inloop waar ondersteuning beschikbaar is.
- Onderdelen van individuele begeleiding laten verzorgen door vrijwilligerswerk.
- Als alternatief voor individuele begeleiding: steunpunten in de wijk voor mensen die beroep moeten kunnen doen op acute ondersteuning, waar 24-uurszorg aanwezig is. Voorstel is om vanuit een bestaand steunpunt, gekoppeld aan een woon(zorg)complex, deze inloopte functie te realiseren voor meerdere doelgroepen gezamenlijk. Dit kan een alternatief zijn voor planbare zorg voor mensen, die niet meer in aanmerking komen voor een beschermende woonomgeving of permanent toezicht en indien zij zelf om hulp kunnen vragen.
- Activiteiten openstellen voor mensen vanuit verschillende doelgroepen, aansluitend bij de individuele belangstelling en mogelijkheden. Daarmee is niet langer doorslaggevend welke aanbieder de activiteiten organiseert, maar welke activiteiten bij welke mensen passen.
- Verbindingen zoeken tussen verschillende soorten voorzieningen, bijvoorbeeld tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werken. (Aanvankelijk was ook een verbinding beoogd tussen huishoudelijke hulp en persoonlijke verzorging, maar inmiddels is bekend dat dit niet naar de gemeente komt).

Voor werk wordt het instrumentarium uitgebreid met de komst van de Participatiewet. Het wordt onder meer mogelijk om voor langere tijd loonkostensubsidies te verstrekken op basis van loonwaarde. Samen met werkzoekenden wordt bepaald op welke manier mensen zo snel mogelijk weer een betaalde baan kunnen vinden. Belangrijk is dat we voldoende expertise hebben om de nieuwe doelgroep, mensen met arbeidsbeperkingen, goed te ondersteunen. Dan gaat het om de inzet van jobcoaches, kennis van arbeidsbeperkingen en werkplekaanpassingen.

Al deze nieuwe werkwijzen en instrumenten zullen in de beleidsplannen nader worden uitgewerkt en in de verordeningen worden vastgelegd.

5.2 Pilots Aanbod

Net als voor het organiseren van toegang, vinden er voor de ontwikkeling van voorzieningen experimenten plaats.

Pilot dagbesteding Vierstroom/Palet Welzijn

Op basis van een businesscase krijgen somatische cliënten van Vierstroom dagbesteding georganiseerd door Palet Welzijn. Er wordt meer met vrijwilligers gewerkt en op een goedkopere locatie.

Pilot dagbesteding Middin/Palet Welzijn

In deze pilot krijgt dagbesteding een andere invulling dan voorheen. In Seghwaert worden klusjes in de wijk uitgevoerd in het kader van schoon, heel en veilig. Hierbij wordt verbinding gelegd met het participatiecentrum.

De verschillende partners van het Partneroverleg Maatschappelijke Ondersteuning willen nog dit jaar de volgende pilots te starten:

- Onderdelen van individuele begeleiding in groepsverband organiseren, zoals structureren van de dag, ondersteuning bij sociale contacten, doen van boodschappen en koken, kleding wassen, opvoedvraagstukken.
- Onderdelen van groepsbegeleiding meer welzijnsgericht organiseren ('ontzorgen'), zoals ondersteuning bij financiën en administratie, contacten met instanties, gebruik van openbaar vervoer, op- en uitbouwen sociaal netwerk.

5.3 Accommodaties en wonen

Door alle veranderingen krijgen zorgaanbieders te maken met leegstand in hun complexen, gemeenschapsruimten en locaties voor (arbeidsmatige) dagbesteding. Anderzijds zijn er ontwikkelingen die (kunnen) leiden tot vraag naar ruimte en accommodaties, als gevolg van een andere wijze van organiseren. Voorbeelden: gemeenschappelijke fysieke plek waar werkers in de wijk hun basis hebben, ontmoetingsruimte en steunpunten in de wijk voor inwoners (lees daarover meer in paragraaf 5.2), integrale kindcentra. Er moet een inventarisatie worden gemaakt van wat beschikbaar komt, en wat er nodig is aan accommodaties. Daarin moet in het bijzonder gekeken worden hoe geclusterd wonen (met geclusterde voorzieningen) mogelijk gemaakt kan worden. Verder moeten de ontwikkelingen in het sociaal domein verwerkt worden in het gemeentelijk accommodatiebeleid.

Het Partneroverleg Maatschappelijke Ondersteuning geeft de volgende aandachtspunten aan:

- Voldoende betaalbare en geschikte woningen voor mensen met een (lichte) zorgvraag. De inventarisatie van RIGO naar woonvormen voor bijzondere doelgroepen biedt hiervoor goede handvatten.
- Arrangementen om de benodigde ondersteuning en zorg via geclusterd wonen te regelen, zo nodig vanuit de extramurale financiering. Het gaat dan met name om ondersteuning waarbij ook 24 uren-toezicht nodig is.
- Onderzoeken waar mogelijk gebruik gemaakt kan worden van technologische hulpmiddelen zoals domotica om toezicht en zorg efficiënt en op afstand te organiseren voor mensen die geen verblijfsindicatie hebben.

Accommodaties is als thema opgenomen in een van de projecten in het programma Sociaal Domein.

5.4 Doelgroepenvervoer

Dilemma's

- Doelgroepenvervoer integreren of per doelgroep organiseren?
- Voorzieningen dicht bij huis (minder vervoer) of maximale keuzevrijheid (in de regio)?

Overwegingen

- Instellingen zijn tot nu toe verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer. Zij hebben ervaring en expertise. Net als bij andere onderwerpen is het daarom niet logisch dat de gemeente de organisatie overneemt. Gemeente wordt wel budgethouder en heeft daarom een regierol.

- Het doelgroepenvervoer (Awbz-, Wmo-, leerlingen- en Wsw-vervoer) is op dit moment versnipperd georganiseerd: iedere ondersteuningsvorm heeft zijn eigen vervoer. Vervoer vindt niet alleen binnen de gemeentegrenzen plaats, maar ook daarbuiten.¹ Voor vervoer is regionale samenwerking nadrukkelijk nodig. Afstemming en samenwerking is mogelijk, zeker als gemeenten zorgen dat alle contracten gelijktijdig aflopen.
- Als bij het samenstellen van arrangementen rekening gehouden wordt met de vervoerscomponent zijn kosten te besparen. De locaties van dagbesteding zijn bijvoorbeeld nu vooral regionaal georganiseerd. Door de budgetkorting van het Rijk op het doelgroepenvervoer treffen aanbieders al maatregelen. Voorbeelden: dagbesteding in eigen woonplaats accepteren, bijdrage in de vervoerskosten, leren gebruik maken van openbaar vervoer. Dit hoeft niet per definitie ten koste te gaan van keuzevrijheid van inwoners, als binnen de stadsgrenzen voldoende keuzevrijheid aanwezig is.
- Vervoer kan ook in een gekantelde werkwijze worden benaderd: stimuleren van gebruik van regulier vervoer en vrijwilligersvervoer, voorzieningen in principe zo dicht mogelijk bij huis (minder reisduur en minder reiskosten). Om dit mogelijk te maken zijn maatregelen nodig om openbaar vervoer beter toegankelijk te maken (door informatie en begeleiding), moeten de toewijzingsregels worden aangepast en moet vervoer onderdeel worden van gekanteld werken.

Op basis van bovenstaande overwegingen is het volgende uitgangspunt geformuleerd:

Uitgangspunt Vervoer	➤ Bij het toekennen van maatwerkvoorzieningen wordt rekening gehouden met reisafstanden.
----------------------	--

5.5 Contractering

Onder contractering verstaan we het proces waarbij de uitgangspunten van gemeentelijk opdrachtgeverschap en aanbod worden vertaald naar inhoudscriteria, wijze van bekostigen, type contract (subsidie of aanbesteding) en contractbeheer.

Op regionaal niveau wordt gewerkt aan een voorstel voor een regionale infrastructuur voor inkoop; in ieder geval zal de specialistische zorg regionaal worden ingekocht.

Dilemma's

- Hoe verhouden concurrentieprikkels zich tot netwerksamenwerking?
- Hoe verhoudt maatwerk zich tot efficiency (enkelvoudige voorzieningen in bulk)?

Overwegingen

- Uitgangspunt voor opdrachtgeverschap is strategisch partnerschap in een netwerk van duurzame samenwerking. Netwerksamenwerking draagt weinig prikkels in zich tot marktwerking en concurrentie en kan kartelachtige vormen aannemen. Daarom bieden we tegelijk ruimte voor nieuwe (strategische) partners, waar een concurrentieprikkels van uit kan gaan voor de huidige partners.
- Organisatiebelangen kunnen prevaleren als het product (de voorziening) wordt bekostigd, zoals in het huidige systeem. Met een andere bekostigingsmethode (bijvoorbeeld het netwerk in zijn geheel, in plaats van de afzonderlijke organisaties) is de kans daarop al kleiner. Dan kunnen wel conflicterende belangen meespelen; iedere

¹ Onderzoek "Doelgroepenvervoer Haaglanden", Forseti 2013

organisatie wil voldoende middelen verwerven. Aan de andere kant zijn organisaties in een netwerk op elkaar aangewezen en zullen ze samen afspraken moeten maken. Samenwerking is dus ook van belang om verkokering tussen verschillende organisaties tegen te gaan.

- Het grootste deel van de ondersteuningsvragen betreft geen multicomplexe, maar eenvoudige vragen. Die kunnen in bulk worden georganiseerd en bekostigd. Daar zijn geen arrangementen voor nodig. Er moet natuurlijk niet alleen op prijs worden geselecteerd; kwaliteit en variatie in aanbod moeten worden geborgd. Daarbij blijft de overweging van overzichtelijkheid en dus van begrenzen van aantal aanbieders gelden. Dat heeft als bijkomend voordeel dat de netwerken zich kunnen richten op complexe problematiek, waarvoor de expertise uit het netwerk het meest nodig is.

Op basis van bovenstaande overwegingen is het volgende uitgangspunt geformuleerd:

Uitgangspunt Contractering	➤ De bekostigingsmethode bevat concurrentieprikkels. Bovendien moet rekening gehouden worden met het voorkomen van prevaleren van organisatiebelangen. En moeten prikkels tot samenwerking en vernieuwing worden ingebouwd.
----------------------------	---

Nadere toelichting bij het uitgangspunt

Naast reguliere zorgaanbieding zal er ook ruimte zijn voor innovatieve projecten. Bij innovatieve projecten kan het voorkomen dat resultaten niet direct leverbaar zijn, omdat de effectiviteit pas na een langere tijdspanne zichtbaar wordt. Van andere projecten is dit wellicht sneller duidelijk en zal bij het niet slagen van de werkwijze het project worden gestopt. Het is een leerproces van vallen en opstaan, waarbij steeds het leereffect, de kwaliteit en de effectiviteit voorop staan.

5.6 Maatwerk(voorziening)

Maatwerk is een cruciaal uitgangspunt in het sociaal domein.

In de Participatiewet betekent het dat voor werkzoekenden instrumenten ingezet worden die aansluiten bij hun individuele behoefte, mogelijkheden en reële verwachtingen. Daarnaast betekent het ook goede signalering. Dit gebeurt in de praktijk al veel: als dat nodig is worden andere vormen van ondersteuning dan de aangevraagde georganiseerd. Zo kunnen bij het aanvragen van een uitkering bijvoorbeeld schuldhelpverlening of verslavingsbehandeling worden ingeschakeld.

Maatwerkvoorziening is een nieuw begrip in het sociaal domein, en zal worden gedefinieerd in de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning.

Een maatwerkvoorziening is een op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie en beschermd wonen en opvang. Pas als eigen kracht, sociaal netwerk en algemene voorzieningen onvoldoende ondersteuning kunnen bieden, komt een maatwerkvoorziening in beeld.

Een maatwerkvoorziening kan alleen door het college (of door het college gemandateerd aan een ander bestuursorgaan) worden verstrekt. De maatwerkvoorziening kan worden verstrekt via Zorg in Natura of als persoonsgebonden budget,

Aanvullend komt er de mogelijkheid voor een andere vorm van maatwerkvoorziening. Door de afschaffing van landelijke inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten

(zoals de WTCG en de CER) komt (een deel van het daarmee gepaard gaande) budget naar de gemeenten. Gemeenten moeten een maatwerkvoorziening ontwerpen om chronisch zieken en gehandicapten tegemoet te komen in de structurele meerkosten die zij hebben door hun ziekte, die niet op een andere wijze worden vergoed. Gemeenten krijgen extra (vrij te besteden) budget, met een korting, maar geen nieuwe wettelijke bevoegdheden voor inkomensondersteuning.

Dilemma's

- Zorg in Natura voorliggend of vrije keuze Zorg in Natura of (Persoonsgebonden) budget?
- Budget voor chronisch zieken en gehandicapten inzetten voor voorzieningen of voor inkomensondersteuning?

Overwegingen

- In de huidige Wmo is de gemeente verplicht om Zorg in Natura (ZiN) en PGB als gelijkwaardige alternatieven aan te bieden. De nieuwe Wmo is gebaseerd op het principe dat een maatwerkvoorziening primair wordt aangeboden via ZiN. In de nieuwe Wmo moet de gemeente de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget aanbieden, maar de regels voor de klant worden aangescherpt. Zo moet in de nieuwe Wmo (concept) een aanvrager die een PGB wenst, aantonen dat met een PGB zelf zorg ingekocht kan worden dat bovendien aan wettelijke en door het college vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden voldoet. Daarnaast heeft de gemeente de keuze om aanvullende (beperkende) voorwaarden te stellen (bijvoorbeeld: PGB alleen als ZiN geen passende ondersteuning biedt, of PGB mag niet meer bedragen dan kosten voor ZiN).
- De verantwoordelijkheid tot het organiseren van kwalitatief goede zorg maakt ZiN een logische keuze: het is makkelijker te organiseren voor de gemeente en zorgt voor voldoende draagvlak voor het organiseren van ondersteuning in de wijken. Vanuit de Eigen Kracht gedachte ligt juist een PGB voor de hand.
- Het persoonsgebonden budget wordt niet meer beschikbaar gesteld in de vorm van een geldbedrag, maar een budget beheerd door de Sociale verzekeringsbank.
- Het budget voor chronisch zieken en gehandicapten kan op verschillende manieren worden ingezet: voor verstrekking van (Wmo-)voorzieningen, maar ook door het verruimen van de bijzondere bijstand. De aanvullende maatwerkvoorziening die de gemeente moet gaan ontwerpen is bedoeld om maatwerkoplossingen te bieden voor mensen met hoge zorgkosten. Het instrument is inkomensafhankelijk en met name gericht op de lagere inkomens. Bij het samenstellen van het aanbod van voorzieningen en arrangementen houden we al rekening met een verscheidenheid aan ondersteuning. Aangezien het doel van de aanvullende maatwerkvoorziening is om mensen te compenseren voor hun meerkosten, is de voorkeur om de aanvullende maatwerkvoorziening via inkomensondersteuning te verstrekken en niet door extra Wmo-voorzieningen.

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

Uitgangspunten Maatwerkvoorziening	➤ Een persoonsgebonden budget komt aan de orde als een maatwerkvoorziening in de vorm van Zorg in Natura onvoldoende invulling geeft aan het maatwerkprincipe. ➤ De aanvullende maatwerkvoorziening voor chronisch zieken en gehandicapten wordt bij voorkeur in de vorm van inkomensondersteuning verstrekt.
---	--

5.7 Eigen bijdragen

In de nieuwe Wmo en Jeugdwet is er de mogelijkheid om inwoners een eigen bijdrage te laten betalen voor het gebruik van een maatwerkvoorziening (huidige individuele voorziening) of budget (persoonsgebonden budget of maatwerkinkomensvoorziening). De bijdrage voor een maatwerkvoorziening of budget is afhankelijk van het inkomen en vermogen en blijft grotendeels zoals de huidige regeling voor individuele voorzieningen.

Nieuw is dat ook voor algemene voorzieningen een financiële bijdrage kan worden gevraagd. De hoogte van de bijdrage kunnen gemeenten zelf bepalen (voor iedereen een gelijk vast bedrag). Zij kunnen daarbij regelen dat voor bepaalde algemene voorzieningen wel een bijdrage wordt gevraagd en voor andere niet. Voor bepaalde groepen kan een korting op de bijdrage toegepast worden.

Dilemma's

- Eigen bijdrage ook voor algemene voorzieningen of alleen voor maatwerkvoorzieningen?
- Eigen bijdrage voor alle groepen gelijk of korting eigen bijdrage voor bepaalde groepen?

Overwegingen

- Het past in de lijn van stimuleren van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid om inwoners een bijdrage te gaan laten betalen voor (bepaalde) algemene voorzieningen.
- Uitgangspunt bij toegang is om in principe alleen te indiceren indien nodig vanwege complexiteit of kosten. Dat betekent dat voorzieningen zoveel mogelijk algemeen toegankelijk worden. Het heffen van een eigen bijdrage maakt mensen bewust van kosten van voorzieningen. Dat kan helpen bij het tegengaan van onnodig gebruik van voorzieningen. Bovendien wordt voor de voorzieningen in het kader van de AWBZ momenteel al een eigen bijdrage gevraagd.
- Zoetermeer heeft in het Armoedebelief de keuze gemaakt om bepaalde groepen financieel te ondersteunen. Congruent aan die keuze is om bepaalde groepen geen of een lagere eigen bijdrage te laten betalen voor algemene voorzieningen.

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

Uitgangspunten Eigen bijdragen	➤ Gebruikers betalen in principe een financiële bijdrage voor (bepaalde) algemene voorzieningen. ➤ Bepaalde groepen gaan geen of een lagere financiële bijdrage betalen.
-----------------------------------	--

6. Domeinspecifieke thema's

6.1 Regionale transitiearrangementen

Tijdens het bestuurlijk overleg tussen rijk, VNG en IPO van 26 april 2013 zijn afspraken gemaakt over het overgangsjaar 2015. Onderdeel van deze afspraken is dat gemeenten in regionaal verband transitiearrangementen voor jeugdzorg realiseren. Dit arrangement geldt voor alle cliënten die per 1 januari 2015 overgaan van het oude naar het nieuwe stelsel. Op de bestuurlijke conferentie van de portefeuillehouders Jeugd van de negen gemeenten in Haaglanden van 26 juni 2013 is besloten dat ten aanzien van de zwaardere specialistische vormen van zorg in Haaglanden regionaal zal worden samengewerkt. Het college heeft hiermee ingestemd op 11 juni 2013. Het betreft: Crisiszorg, Jeugdbescherming, Jeugdreclassering, Woonvormen met zorg, Pleegzorg, Open en gesloten klinische zorg en het Advies- en meldpunt Huiselijke geweld en kindermishandeling (AMHK). Deze vormen van zorg maken dan ook onderdeel uit van het Regionaal Transitiearrangement Jeugd Haaglanden dat op 29 november 2013 door de colleges van de Haaglanden gemeenten is vastgesteld. Hierin spreken zij hun voornemen uit hoe zij de zorgcontinuïteit in 2015 willen vormgeven en met welke aanbieders.

Gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders hebben met elkaar afspraken gemaakt over drie belangrijke aspecten van het arrangement: de continuïteit van zorg, de frictiekosten en de beoogde innovatie. In Haaglanden is besloten om de focus van het arrangement niet te beperken tot continuïteit en risico's, maar ook te starten met het ontwikkelen van innovatie en transformatie, zonder een zachte landing van het transitieproces uit het oog te verliezen.

Hiertoe is bij 52 instellingen een gegevensuitvraag gedaan. Dit zijn alle instellingen die voor het proces al bekend waren of tijdens het proces bekend werden als jeugdzorgverleners aan jeugdigen in de regio Haaglanden. Het voorstel is om te focussen op circa tien instellingen. Hiermee is 90% van het budget gedekt. Het betreft de aanbieders: Jeugdformaat, Jutters, Ipse de Bruggen, Middin, Leger des Heils, Hoenderloo groep, William Schrikker Groep, GGZ Delfland, Bureau Jeugdzorg, Horizon.

Een deel van de budgetten ligt vast, vanwege de doorlopende indicaties van bestaande cliënten. Dat betekent dat gemeenten geen onbeperkte keuzes hebben, maar wel zodanige beleidskeuzes kunnen maken dat hiermee ook al in 2015 (financiële) ruimte vrij komt. In het transitiearrangement jeugdzorg hebben de zorgaanbieders voor 2015 11% van het totale budget beschikbaar gesteld voor innovatie. Op dit moment wordt met alle samenwerkende gemeenten en de zorgaanbieders gewerkt aan de invulling van de innovatieagenda.

Zoetermeer kiest in haar lokale aanpak naast de continuïteit van zorg ook voor de innovatie die van belang is voor het welslagen van de transformatie.

6.2 Positie van Bureau Jeugdzorg

Bureau jeugdzorg neemt een andere positie in dan de andere instellingen in het jeugdzorgstelsel. Zij is op dit moment nog de toegangspoort tot de jeugdzorg en coördineert en houdt toezicht op de uitvoering van door de rechter opgelegde maatregelen (jeugdbescherming en jeugdreclassering). In de huidige wet verdwijnt die functie en wordt de gemeente verantwoordelijk voor de toeleiding tot zorg. Om deze redenen kunnen we in het transitiearrangement met Bureau jeugdzorg niet op dezelfde manier afspraken maken als met de andere instellingen.

Het is voor de hand liggend om voor deze 'toegangsvoorziening' in de toekomst (een groot gedeelte van) de huidige toegangsmedewerkers in te zetten in het gemeentelijk domein. Een

deel van de landelijke discussie over frictiekosten gaat over deze functie en deze groep mensen. Voor de regio Haaglanden, excl. Den Haag, gaat het om ca 80 fte. Vanaf 2015 zullen burgers, scholen, huisartsen en andere professionals zich bij Zoetermeer melden voor jeugdhulp. Er zal dan een voorziening moeten zijn die deze aanvragen beoordeelt en zo nodig doorgeleidt naar een zorgaanbieder. Deze voorziening (toegang) speelt voor zowel het beperken van de zorgkosten als voor het leveren van passende zorg een cruciale rol. Bezien moet worden hoe de deskundigheid die nu bij Bureau jeugdzorg aanwezig is behouden kunnen blijven voor Zoetermeer (ditzelfde geldt voor de deskundigheid bij andere (indicatie)organen), alsmede frictiekosten kunnen worden beperkt.

In Zoetermeer is de afgelopen jaren door de Meerpuntpartners ervaring opgedaan met de één-gezin-één-plan aanpak. Hierbij wordt problematiek van een gezin breed in kaart gebracht, wordt er door direct betrokken hulpverleners samen met het gezin een plan gemaakt en indien nodig krijgt het gezin een zorgcoördinator die het hulpverleningsproces bewaakt. In een aantal gevallen kan hiermee verwijzing naar een specialist worden voorkomen. De pilots Sociale wijkteams functioneren o.a. als de toegang tot zorg, waarbij medewerkers van Bureau jeugdzorg een belangrijke rol spelen. Op dit moment wordt gezien op welke wijze de huidige medewerkers van Bureau jeugdzorg kunnen worden ingepast in de lokale situatie. Hierbij gaat het om de omvang van de formatie, noodzakelijke omscholing, selectie en de mogelijkheid van het inrichten van een (regionale of lokale) organisatie.

6.3 Passend Onderwijs

De voorgenomen invoering van passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg verdienen in onderlinge samenhang op het lokale niveau veel aandacht. In Zoetermeer is tot nu toe in dit kader in voorbereidende zin al het nodige werk verzet.

Passend onderwijs dient ertoe te leiden dat leerlingen in de toekomst een zo passend mogelijke plek in het onderwijs krijgen. Binnen Zoetermeer vormen alle besturen voor primair onderwijs een eigen bovenbestuurlijk samenwerkingsverband. Hetzelfde geldt voor het voortgezet onderwijs. Met behulp van de IHI-werkwijze (Integraal Handelingsgericht Indiceren) in het primair onderwijs en langs de weg van de Één Zorgroute in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs wordt sinds enige tijd intensief gewerkt aan de realisering van de doelstellingen van Meerpunt en Passend Onderwijs.

Een van de doelen is een betere afstemming van de inzet van extra ondersteuning in het onderwijs met de inzet vanuit andere sectoren in het jeugddomein, zoals de jeugdzorg, de Wmo-zorg en de arbeidsmarkt. Zowel de voorzieningen als de ondersteuning die iemand vanuit verschillende sectoren ontvangt, worden beter op elkaar afgestemd door de geïntegreerde aanpak van passend onderwijs & zorg voor de jeugd.

De kernvraag die het passend onderwijs en de jeugdzorg zichzelf gezamenlijk stellen is dan ook: op welke manieren kan de gewenste c.q. noodzakelijke onderwijs- en zorgondersteuning voor een kind in zijn sociale omgeving (m.n. het gezin) zo integraal, preventief, snel en laagdrempelig mogelijk worden ingezet, rekening houdend met de uitgangspunten van Meerpunt en de IHI -werkwijze/Eén-zorgroute in het onderwijs?

6.4 Wmo

Naast de decentralisatie van taken uit AWBZ, zijn er nog andere veranderingen binnen Wmo:

- Per 1 januari 2015 krijgen gemeenten 40% minder budget voor Hulp bij het huishouden. Deze bezuiniging wordt betrokken in de ontwikkeling van alternatieven voor arbeidsmatige dagbesteding en andere ondersteuningsvormen. Innovatie zal naar verwachting niet voldoende zijn om een korting van 40% op te vangen. Ook strengere toegangseisen of beperkingen van ondersteuning zullen moeten worden overwogen. In de beleidsnota's die in het derde kwartaal van 2014 aan de gemeenteraad worden aangeboden zullen voorstellen zijn uitgewerkt. Ook voor gemeentelijke bezuinigingen op de langere termijn (zoals voorgesteld in het raadsvoorstel 'Besparingen Wmo individuele voorzieningen' uit november 2012) zullen dan uitgewerkte voorstellen worden gedaan.
- De advies- en meldpunten voor huiselijk geweld en voor kindermishandeling zijn nu in twee zorgregio's georganiseerd, omdat voor beide verschillende gemeenten centrumgemeente zijn. De inzet is om op Haaglandenniveau tot één advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) te komen.

6.5 Werk voor mensen met een arbeidsbeperking

Overwegingen

- De gemeente wordt verantwoordelijk voor iedereen die kan werken (arbeidsvermogen heeft). Voor mensen die bij werkgevers in dienst kunnen komen, maar door arbeidsbeperkingen niet zelfstandig 80% van het minimumloon kunnen verdienen, wordt op basis van een loonwaardemeting een loonkostensubsidie aan de werkgever verstrekt. De minimeisen aan de methode van loonwaardebepaling moeten naar verwachting in de verordening worden vastgelegd. In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt over banen voor mensen met arbeidsbeperkingen: landelijk 100.000 banen in het bedrijfsleven en 25.000 bij de overheid. Met deze banen moet het mogelijk worden dat meer mensen met arbeidsbeperkingen een betaalde baan krijgen.
- Een deel van de mensen met arbeidsbeperkingen die kunnen werken heeft een zodanige ondersteuning nodig dat van reguliere werkgevers niet kan worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen. Voor deze groep houdt de gemeente de mogelijkheid om beschut werk te organiseren. De gemeente kan het instrument loonkostensubsidie inzetten voor deze groep. Het kabinet gaat er vanuit dat landelijk 30.000 beschut werkplekken nodig zijn, ongeveer 1/3 van het huidige aantal sw-plaatsen.
- Samenhang met arbeidsmatige dagbesteding is van belang omdat de doelgroepen elkaar gedeeltelijk overlappen. Bij arbeidsmatige dagbesteding is sprake van een bepaalde mate van productie, zonder tempodruk.
- Het Partneroverleg Maatschappelijke Ondersteuning heeft een opdracht geformuleerd voor de in te stellen expertgroep Arbeidsmatige dagbesteding. De expertgroep is op zoek naar oplossingsrichtingen voor de wijze waarop zorg- en welzijnsaanbieders samen met de gemeente en DSW invulling kunnen geven aan de ondersteuning van Zoetermeerders die (duurzaam) geen arbeidsvermogen hebben en wel maatschappelijk arbeidsmatig kunnen participeren. Denk ook aan alternatieven voor onderdelen van professionele ondersteuning, zoals ramen lappen, was- en strijkservice, klussen, boodschappen doen.

- De oplossingsrichtingen worden gezien vanuit het perspectief van mensen, met als doel dat zij zich kunnen ontwikkelen richting beschut werk, dan wel activiteiten uitvoeren die een maatschappelijk doel dienen. De uitwerking vindt op dit moment plaats. Aandachtspunten zijn onder andere de overlap in aanbod, efficiënter gebruik van accommodaties en inzet van begeleiding.
- Aansluitend op het uitgangspunt in het analyse en actieplan 'Eerste afslag naar werk' en de toetssteen 'Iedereen doet mee' wil Zoetermeer zoveel mogelijk ondersteuning bieden aan de brede groep mensen die onder de Participatiewet vallen: mensen die op korte termijn zelfstandig aan het werk kunnen komen, mensen die kunnen werken maar niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en mensen die niet in dienst kunnen komen bij reguliere werkgevers. Werken en actief worden vergroot de kwaliteit van leven van mensen en beperkt maatschappelijke kosten.

In de beleidsnota's die in het derde kwartaal van 2014 aan de gemeenteraad worden aangeboden zullen voorstellen zijn uitgewerkt over hoe binnen de financiële ruimte mensen ondersteuning te bieden om werk te vinden.

Op basis van bovenstaande overwegingen is het volgende uitgangspunt geformuleerd:

Uitgangspunten arbeidsparticipatie	➤ De gemeente biedt, zoveel als mogelijk, ondersteuning aan alle mensen die onder de Participatiewet vallen: mensen die op korte termijn aan het werk kunnen, mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en mensen die (nog) geen perspectief hebben op werk.
------------------------------------	---

6.6 Activering en tegenprestatie

Er komt wetgeving die gemeenten verplicht om beleid te maken op 'de tegenprestatie'. Mensen worden gestimuleerd om actief te worden, bijvoorbeeld door te klussen in de wijk vanuit het participatiecentrum, toezicht te houden als steward of het openbaar groen te onderhouden. Het gaat daarbij enkel om additionele activiteiten, dus niet om activiteiten waar normaliter loon voor betaald wordt. Ervaring in het land en in onze participatiecentra leert dat het leveren van een tegenprestatie mensen een nieuw perspectief kan bieden en dat veel mensen hier uiteindelijk positief over zijn. Bovendien blijft een deel van deze mensen ook als ze een baan vinden actief als vrijwilliger. De gemeenten zetten in op verleiden in plaats van dwingen omdat blijkt dat dat de beste resultaten geeft. Als iemand echt niet wil wordt gekeken wat hiervan de oorzaak is.

De mogelijkheden worden onderzocht om mensen te activeren in ondersteunende (niet geïndiceerde) Wmo gerelateerde activiteiten zoals onderhoud van de tuin, klussen of het verzorgen van huisdieren. Met de decentralisaties in het sociaal domein zal de gemeente nieuwe diensten gaan inkopen. Binnen deze organisaties wordt bekeken hoe mensen via de SROI² weer actief kunnen worden of werkervaring kunnen opdoen.

² Social Return of Investment; een methodiek voor het meten van de effecten en het rendement van maatschappelijke projecten.

7. Financiën en bedrijfsvoering

7.1 Stand van zaken

Op dit moment (december 2013) zijn de budgetten die overkomen van het Rijk naar de gemeenten nog niet bekend. In juni is in de notitie 'Van zorgen voor naar zorgen dat' een globaal en voorwaardelijk overzicht gegeven. Sindsdien heeft het Rijk geen aanvullende informatie verschaft over budgetten.

Duidelijk is al wel dat op een aantal budgetten grote kortingen zullen plaatsvinden per 1 januari 2015:

- Huishoudelijke hulp 40%
- Begeleiding 25%
- Persoonlijke verzorging 15%
- Jeugdzorg³ 4%

De definitieve keuze over de verdeling van middelen is uiteraard afhankelijk van de uiteindelijk verstrekte en benodigde budgetten en de uiteindelijke regels. Financiën is een belangrijk onderdeel in de voorbereiding op de nieuwe verantwoordelijkheden. Er moet gekwantificeerd worden wat de benodigde voorzieningen gaan kosten, voordat vastgesteld kan worden of deze uitgaven passen binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten.

Ook de inkomenseffecten voor inwoners kunnen groot zijn. Met name door stapeling van inkomenseffecten, niet alleen in het sociaal domein, maar ook daarbuiten. Deze effecten moeten ook in beeld worden gebracht. Ook deze effecten zijn afhankelijk van de uiteindelijk verstrekte budgetten en regels.

7.2 Frictiekosten

De frictiekosten zijn de kosten die te maken hebben met eventueel ontslag van personeel en het vrijkomen van accommodaties als gevolg van de stelselwijziging. De frictiekosten worden mede bepaald door de keuze tussen continuïteit van zorg (en infrastructuur) en innovatie. Hoe meer er verandert, des te groter de kans op frictiekosten. Daarom is het belangrijk om de veranderingen in samenspraak met strategische partners vorm te geven. Binnen Jeugdzorg maken de eventuele frictiekosten voor 2015 onderdeel uit van het regionaal transitiearrangement.

Leegkomende accommodaties en woonruimte zien we primair als een probleem van de zorgorganisaties. Als gemeente zien we daarbij wel als onze verantwoordelijkheid dat we meedenken over oplossingen en dat we binnen het sociaal domein, als het past binnen beleidskaders, gebruik maken van locaties van zorgorganisaties.

Ook de onzekerheden over af te sluiten contracten en wegvallen van taken is primair een probleem van de betreffende organisaties. Als gemeente zien we daarbij als onze verantwoordelijkheid (zo veel mogelijk) duidelijkheid te verschaffen. Dat doen we door te kiezen voor strategisch partnerschap. Verder willen we zorgaanbieders faciliteren bij het proces van werk naar werk en meedenken over de positie van Bureau Jeugdzorg.

³ Voor de Jeugdzorg bedraagt de korting 10% in 2016 en 15% in 2017.

7.3 Risicomanagement

Aan de transitie zitten financiële risico's vast. De verschillende bestaande regelingen kenmerken zich al jaren door oplopende kosten. Dit gecombineerd met kortingen op de budgetten als de nieuwe verantwoordelijkheden naar de gemeenten komen, zetten de financiële spankracht onder druk.

Een zorgvuldig systeem van kostenbeheersing en risicomanagement is noodzakelijk. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de huidige gemeentelijke systematiek. Dat houdt in dat de risico's zullen worden geïnventariseerd en onderscheiden in mogelijke 'gebeurtenissen' en 'gevolgen', 'te nemen interne beheersmaatregelen', een berekening van de 'kans op optreden' en de '(financiële) impact' hiervan. Het is zaak om per thema risico's in beeld te brengen en maatregelen te nemen om de risico's te verminderen. De belangrijkste risico's staan in de onderstaande tabel.

Financieel	Beheersmaatregel
Financiële omvang van nieuwe verantwoordelijkheden is groot en efficiencykortingen en bezuinigingen fors.	Financiën en besparingen zijn ondergebracht in de projectenportfolio, zodat deze onderwerpen nader uitgewerkt worden.
Onduidelijk is of de toenemende uitvoeringskosten gedekt worden door de verstrekte budgetten.	Financiën is ondergebracht in de projectenportfolio, zodat dit aandacht heeft.
Onzeker is of tijdig alle informatie van rijk en zorgverzekeraars naar gemeenten komt over doelgroepen. Gecombineerd met de onzekerheden over regelgeving en beschikbare budgetten, is het maken van een financiële onderbouwing lastig. Risico is dat er in de eerste jaren financiële afwijkingen ontstaan, omdat onze aannames op onvoldoende informatie berusten.	Financiën is ondergebracht in de projectenportfolio, zodat dit aandacht heeft.
In zorgtaken kan zich onverwachte groei voordoen. Financiële effecten worden geleidelijk of pas na enige tijd zichtbaar.	Risicomanagement is ondergebracht in de projectenportfolio, zodat dit nader uitgewerkt wordt.
Met stelselwijzigingen en organisatorische veranderingen kunnen zich frictiekosten voordoen.	Ook dit is onderdeel van het programma.
Als gemeenten in een overgangsregeling verplicht worden om zorgtrajecten over te nemen, terwijl de budgetten worden gekort, levert dat al bij aanvang een tekort op.	VNG en Ministerie van VWS zijn hierover in gesprek.
Vanwege de transitie kunnen ook wijzigingen met financiële risico's plaats vinden in de bestaande subsidierelaties binnen de Wmo.	Een winstwaarschuwing afgeven, zodra meer bekend is over de financiële effecten van de transitie kan er meer duidelijkheid worden geboden.

Institutioneel	Beheersmaatregel
Het maatschappelijk veld bestaat uit gevestigde belangen. Iedere partij heeft een belang en is voor financiering of inkomen afhankelijk van zorgverzekeraar of gemeente of in sommige gevallen van het Rijk. Vanwege de bezuinigingen en stelselwijziging komen die belangen onder druk te staan.	Gemeente is regisseur en bepaalt uitgangspunten voor de transformatie (kwaliteit, financiën) in de koersnota. Gemeente en partners ontwikkelen op basis van die uitgangspunten de stelselwijziging. Ieder blijft zich bewust van elkaars belangen.

Soms zullen nieuwe partijen ten tonele verschijnen, dan weer krijgt een bestaande partij een andere taak of zal niet opnieuw gevraagd worden.	Naast de gezamenlijke ontwikkeling van een nieuw stelsel, vraagt dit om zorgvuldigheid in het accounthouderschap van de gemeente. Bij het creëren van nieuwe instituties alert zijn op een goede governancestructuur.
Als we niet tijdig beginnen met het proces van herindicatie, voldoende formatie inzetten en prioriteren in op te roepen klanten loopt de uitvoering vast en blijven de uitgaven voorzieningen hoog.	Sturen op halen van deadlines.

Juridisch	Beheersmaatregel
De transitie kan wijzigingen in de bestaande subsidierelaties met zich meebrengen.	Zodra meer bekend is over eventuele wijzigingen de subsidiepartners hiervan op de hoogte stellen.
Er is nog de nodige onduidelijkheid over fasering, beleidsvrijheid, inhoud van de wetgeving en over de middelen.	Enerzijds sturen op halen van deadlines, maar anderzijds aannames doen. Daarbij rekening houden met de gewenste richting van de transformatie op langere termijn.
Wetsvoorstellen kunnen gemeentelijke beleidsvrijheid beperken. Het kan dan gaan om verplichtingen tot samenwerking, continuering van zorg, oormerken van budgetten, eisen aan kwaliteit, rechtmatigheid of verantwoording.	In het programma is een van de uitgangspunten een integrale benadering, dus zoeken we naar de mogelijkheden om te ontschotten.
In de verschillende wetten krijgen gemeenten grotere beleidsvrijheid, kunnen meer voorzieningen als algemene voorziening worden aangeboden en is er de noodzaak voor een maatwerkvoorziening op basis van vraagverheldering. Dat kan leiden tot meer afwijzingen, meer beroepszaken en hogere kosten.	Concreet beleid, duidelijke verordeningen, opleiden van klantmanagers, informatiecampagne om inwoners in te lichten van de veranderingen zijn de belangrijkste beheersmaatregelen.
Gelet op de zeer krappe tijdspanne tussen vaststelling wetgeving en de lokale vertaling in beleidsplannen en verordeningen is het volgen van de normale ambtelijke en bestuurlijke tijdslijnen voor procedures een hindernis. Alle betrokken organen moeten bereid zijn om snel te handelen.	Basis voor bestuurlijke besluitvorming zijn de hoofdlijnen en bedoeling van de nieuwe wetgeving. Bewustzijn creëren bij alle betrokkenen dat voor vaststelling van beleidsplannen en verordeningen beperkte voorbereidingstijd beschikbaar is. Regelmatige bijeenkomsten met alle betrokkenen om (informeel) voortgang en dilemma's te bespreken.

Cultureel	Beheersmaatregel
Een succesfactor voor het realiseren van ambities is de kwaliteit die de gemeente zelf levert. De gemeente moet het goede voorbeeld geven.	Instellen van het programma Sociaal domein en een reorganisatie van de beleidsafdeling, moeten leiden tot meer samenhang in het sociaal domein.
Ruimte geven aan professionals, betekent een andere manier van sturen. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot nieuwe protocollen en regeldrift. Effectieve hulpverlening moet uitgangspunt zijn.	Van raad, college en externe partners vraagt ruimte geven om een andere houding: meer regisserend en minder controlerend. Leidinggevend en hebben hierbij een voorbeeldrol.

Onder het mom van samenwerking is er het risico van te weinig expliciete resultaatgerichtheid, omdat er veel wordt overlegd, maar weinig wordt gedaan.	Gemeente bepaalt de resultaten waaraan aanbieders moeten voldoen.
Gemeente blijft eindverantwoordelijk. Ook voor eventuele incidenten bij fouten in de zorgverlening. Eventuele incidenten kunnen een negatief effect hebben op het draagvlak voor de veranderingen.	Duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden tussen gemeente en aanbieders, zodat bij eventuele fouten snel kan worden ingegrepen. Door inwoners steeds te blijven informeren en consulteren, blijft draagvlak in stand.
Inwoners	Beheersmaatregel
Huishoudens met meervoudige problematiek kunnen te maken krijgen met stapelingseffecten. Bij het monitoren van de stapelingseffecten gaat het nadrukkelijk niet alleen om de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeente. Voor de gemeente betekenen de stapelingseffecten een aanvullend risico, omdat die kunnen leiden tot stijging van vraag naar inkomensondersteuning en zorg.	Landelijk heeft dit onderwerp aandacht. De raad heeft diverse moties aangenomen om dit risico in beeld te brengen en te beheersen (bijvoorbeeld Sociaal Fonds). Dit is onderdeel van het programma, maar wordt breder opgepakt dan enkel in het programma.
Inwoners met een zorgbehoefte kunnen door wetswijzigingen tussen wal en schip vallen.	Deze situaties vooraf zo veel mogelijk in beeld brengen en oplossingen bieden voor die gevallen dat mensen geen ondersteuning krijgen die daar wel voor in aanmerking moeten komen.

7.4 Fraudebestrijding

Het rechtmatig verstrekken van (zorg-)voorzieningen is een belangrijke pijler van het sociale stelsel. Onrechtmatig verstrekking leiden tot onterechte kosten ten aanzien van budgetten die toch al onder druk staan. In de hele keten is daarmee aandacht voor risicoanalyse en fraudebestrijding.

Vanuit de Rijksoverheid komt er structurele inzet op de aanpak van zorgfraude. Er gaat onder meer gewerkt worden met speciale zorgfraude-inspecteurs bij de Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op 1 januari 2014 gaat het Expertisecentrum Zorgfraude Bestrijding (EZB) van start. Verder zal nieuwe wet- en regelgeving in het vervolg altijd getoetst worden op fraudegevoeligheid. Tenslotte moeten zorgverleners op hun facturen aangeven voor welke indicatie ze de patiënt behandelen.

Op gemeentelijk niveau is het rechtmatig verstrekken van voorzieningen belangrijk vanuit financieel oogpunt, maar ook omdat dit raakt aan het behoud van draagvlak voor het sociaal beleid. De aandacht voor het rechtmatig verstrekken van voorzieningen richt zich zowel op de zorgontvangers als de zorgaanbieders. De processen zijn/worden dan ook zo ingericht om fraude (bewust dan wel onbewust) te voorkomen. Voor de inwoners is het communiceren over rechten en plichten een belangrijk onderdeel van de processen om onbewuste fraude te voorkomen. Wanneer er dan toch gefraudeerd wordt, is er wel altijd de afweging van proportionaliteit. Ten aanzien van de zorgaanbieders worden afspraken gemaakt over kwaliteit, financiële doelmatigheid en controle daarop en vastgelegd in de contracten.

Bij de inrichting van de processen om fraude te voorkomen wordt onder andere gebruik gemaakt van best practices van andere gemeenten.

7.5 Organisatorische thema's

Een stelselwijziging moet niet alleen inhoudelijk vorm krijgen, maar ook organisatorisch. Ook daarvoor moeten in 2014 voorbereidingen worden getroffen. Het gaat dan om de volgende thema's:

- Professionalisering: om een effectieve cultuuromslag te kunnen maken naar andere werkwijzen en meer samenhang is professionalisering van medewerkers belangrijk. Het gaat om onderwerpen als vakmanschap en sturen op doelmatigheid (resultaat) in plaats van rechtmatigheid.
- Registratie en verantwoording: dit betreft registratie van klantgegevens door gemeente en aanbieders, berichtenverkeer tussen gemeente en zorgaanbieders, informatie over nieuwe klantgroepen en ontwikkelen van systeem van monitoren en digitale uitvoering, passend bij inhoudelijke stelselwijziging van het sociaal domein.
- Kwaliteit, controle en toezicht: ontwikkelen van een systeem voor het waarborgen van de inhoudelijke kwaliteit, verantwoording, toezicht en handhaving, passend bij de stelselwijziging van het sociaal domein. Ook een klachtenprocedure hoort daarbij.

Deze thema's maken onderdeel uit van één van de projecten van het programma. Het programma Sociaal Domein zal zorgen voor een effectief stuur- en monitormechanisme. In de contracten met de zorgaanbieders wordt een duur opgenomen (en een eventuele exit-strategie), worden kwaliteitscriteria opgenomen en wordt de controle hierop geregeld. Gedurende de eerste periode in 2015 zal er extra aandacht worden gegeven aan de bewaking van de kosten, de kwaliteit van de uitvoering en de effectiviteit van de gekozen vormen van zorg aanbidding. Hiertoe wordt doorlopend gemonitord en er komen 4 evaluatiemomenten per jaar. Er komt een uitgebreide evaluatie over 2015.

Voor een goede monitoring en kwaliteitsborging is het belangrijk dat de beginsituatie goed in beeld is. Vooral nog wordt daarbij uitgegaan van cijfers gebaseerd op het huidige gebruik.

7.6 Privacy

De overheveling van taken van de Rijksoverheid naar gemeenten is gericht op een meer integrale wijze van uitvoeren van de zorgtaken. Dit heeft als voordeel dat gegevens minder vaak opgevraagd hoeven te worden, maar ook dat er minder kans is dat belangrijke informatie over het hoofd wordt gezien. Gemeenten zullen hierdoor méér persoonsgegevens van méér burgers gaan verwerken. Het is van groot belang dat hiermee zorgvuldig wordt omgegaan. De bescherming van de persoonsgegevens is geborgd in landelijke en Europese privacywetgeving. Er is intensieve aandacht voor de beveiliging van gegevens, het voorkomen van bovenmatig delen van persoonsgegevens, en het gebruiken van gegevens voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verzameld. Het CPB (college bescherming persoonsgegevens) ziet hier nauw op toe. Ook komt er een landelijk handreiking over dit onderwerp. Bij de uitvoering wordt rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen in Zoetermeer.

7.7 Communicatie

Inwoners, partners in de stad, de gemeentelijke organisatie en raad en college moeten op de hoogte blijven van de ontwikkelingen in het sociaal domein. Alleen als alle betrokkenen zijn geïnformeerd, kan er worden samengewerkt. Een goede informatievoorziening kan het draagvlak voor de veranderingen creëren en ondersteunen.

Voor inwoners die nu gebruik maken van Awbz- en Wmo-voorzieningen is het van belang dat zij tijdig weten wat de veranderingen voor hen betekenen. Daarbij is samenwerking met zorgkantoren noodzakelijk. Communicatie is daarom onderdeel van het programma Sociaal domein. Er wordt onder anderen een communicatieplan opgesteld.

Bijlage I Dynamische Mijlpalenkalender Sociaal Domein 2013-2014

Mijlpalen	Wettelijk kader	Samenspraak / Inspraak ²	College	Raad
Koersnota sociaal domein			Oktober 2013	Januari 2014
Regionaal transitiearrangement jeugdzorg			Oktober 2013	November 2013
Bestuurdersbijeenkomst sociaal domein		December 2013		
Procesmodel Inkoop H9 en gemeente			Februari 2014	Februari 2014
Samenwerkingsafspraken gemeente en schoolbesturen passend onderwijs			Januari 2014	Februari 2014
Wet Jeugd gepubliceerd in Staatsblad	Februari 2014			
Participatiewet gepubliceerd in Staatsblad	2 ^e Kwartaal 2014			
Perspectiefnota (onder voorbehoud inzicht in door Rijk over te hevelen budgetten)			Februari/ maart 2014	Maart 2014
Procesmodel Toegang			Maart 2014	Maart 2014
Meicirculaire bekendmaking definitief budget 2015	Mei 2014			
Perspectiefnota/Begrotingswijziging (onder voorbehoud inzicht in door Rijk over te hevelen budgetten)			Mei 2014	Juni 2014
Uitwerken conceptversies beleidsplannen Jeugdzorg, Awbz/Wmo, nieuwe doelgroep Participatie		Januari t/m mei 2014		

Legenda:

	Informeren
	Meningsvorming
	Coproductie/advies/inspraak
	Besluitvorming
	Landelijke mijlpaal
	Niet van toepassing

Ad 1: Planning is deels afhankelijk van de planning van het Rijk ten aanzien van de wetgeving en het verschaffen van duidelijkheid over de budgetten. Op het moment van opstellen van deze kalender (dec. 2014) is dit nog onzeker. Deze planning kan dus op onderdelen wijzigen.

Ad 2: De partneroverleggen Meerpunt en Maatschappelijke Ondersteuning worden via de reguliere overlegstructuur betrokken bij de voorbereiding van de beleidskaders en verordeningen.

Conceptversies beleidsplannen Jeugdzorg, Awbz/Wmo, nieuwe doelgroep Participatie			Juni 2014	Juli 2014 beeldvormend, september oordeelsv.
Advisering beleidsplannen Wmo-raad en begeleidingscommissie WZI		Juni/begin juli 2014		
Formele inspraakprocedure beleidsplannen		Juni/begin juli 2014		
Uitwerken conceptversies verordeningen Jeugdzorg, Awbz/Wmo, //Participatie		Maart t/m juni //sept 2014		
Wet Awbz/Wmo gepubliceerd in Staatsblad	Juli 2014			
Conceptversies verordeningen Jeugdzorg en Awbz/Wmo			Juli 2014	September/ oktober, beeld- en oord.vormend
Conceptversie Participatie verordening			Oktober 2014	November beeld- en oord.vormend
Advisering verordeningen Wmo-raad en begeleidingscommissie WZI		Juli/augustus 2014		
Vaststellen beleidsplannen en de daarop afgestemde verordeningen			September 2014	Oktober 2014
Start passend onderwijs	Augustus 2014			
Septembercirculaire nadere informatie budget 2015/ inzicht budget 2016	September 2014			
Vaststellen programmabegroting 2015			Oktober 2014	November 2014
Start overgangsrecht nieuwe verantwoordelijkheden	1 November 2014			
Start verantwoordelijkheid Jeugdwet, Wet Awbz/Wwmo, Participatiewet	1 Januari 2015			
Evaluatiemoment			2016 ³	2016 ³

Legenda:

	Informereren
	Meningsvorming
	Coproductie/advies/inspraak
	Besluitvorming
	Landelijke mijlpaal
	Niet van toepassing

Ad 3: De eerste klanttevredenheidsonderzoeken over 2015 komen pas in juni 2016.

Bijlage II Samenwerkingspartners

Samenwerkingsverband	Deelnemers
Partneroverleg Meerpunt	Gemeente, ID College, Bureau Jeugdzorg, Kinderopvang, Jeugdformaat, Stichting MOOI, Impegno, JGZ ZHW, Stichting Piëzo, Onderwijs Advies, Opvoedpoli / Care Express, Kwadraad, MEE & + Support, SGZ, JSO, Opvoedbureau en JIP, schoolbesturen PO, de Jutters / Golfbreker, samenwerkingsverband primair onderwijs, samenwerkingsverband voortgezet onderwijs
Partneroverleg maatschappelijke ondersteuning	Gemeente, GGZ – Haagstreek/Zoetermeer, Vierstroom, WZH, Ipse de Bruggen, Limor, Palet Welzijn, Stichting MOOI, zorgvragersraad, RIBW Fonteynenburg, Reakt, Stichting Piëzo, SGZ, Kwadraad, Middin, MEE, Corporaties
SEA (Sociaal economische agenda)	Convenant partners: RVOZ, DVZ, gemeente Zoetermeer, KVK Den Haag kantoor Zoetermeer, MKB Randstad-West, VNG-NCW West, SOB Zoetermeer, UWV
SOB (Samenwerkingsverband onderwijs bedrijven)	Samenwerking tussen scholen en bedrijven in Zoetermeer
Werkplein	Gemeente, UWV
Ondernemershuis Ter Zake	Werkgevers, ondernemers, gemeente, KVK, SEA partners

Bijlage III Bestuurlijke samenwerkingsplatforms

Samenwerkingsplatform	Onderwerp	Gemeenten
Stadsgewest	Bestuurlijk overleg Jeugdzorg	H9
Zorgregio Haaglanden-noord	Overleg Wmo prestatievelden 7,8,9	Den Haag, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Wassenaar
Arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal	Uitvoering dienstverlening UWV/gemeenten aan werkgevers en werkzoekenden	Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg, Lansingerland, Pijnacker-Nootdorp, Wassenaar
Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Haaglanden	Arbeidsmarktbeleid	H9
Sociaal Economische Agenda	Sociaal-economisch beleid	Zoetermeer, Pijnacker-Nootdorp, regio ZHC
DSW	Uitvoering Wsw	Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg, Rijswijk
Veiligheidsregio Haaglanden	Rampenbestrijding, crisisbeheersing, GHOR, openbare orde en veiligheid	H9
GGD Haaglanden in oprichting	Fusie GGD ZHW en GGD Den Haag	H9
G32	Sociale pijler middelgrote gemeenten	100+ gemeenten
RMC	Voortijdig schoolverlaten	H9
Veiligheidshuis Haaglanden	Veiligheidshuis Haaglanden	H9

Bijlage IV Informeren en consulteren

3D	Wanneer
Zoetermeerwijzer (digitale sociale kaart)	Per 1 juni 2013
Publiekscampagne 'Zoetermeer voor elkaar'	Per 14 sept 2013
3D parade: 24-uurs bijeenkomst bestuurders partners in de stad	12-13 Dec. 2013

Jeugdzorg	Wanneer
Film over reisplanner voor transformatie jeugdzorg voor ouders / professionals	September 2012
Open Wmo raadsvergadering over reisplanner, in aanwezigheid van cliëntenorganisaties	Oktober 2012
Participatieavond met (ouders van) cliënten van jeugdzorg (Tijdens Meerpunt Week van de Opvoeding) Thema: Wat gaat al goed en wat kan beter binnen de jeugdzorg	Oktober 2012
Vragen gesteld aan het digitale ouderpanel	November 2012
Jeugdconferentie Meerpunt met ouders (thema jeugdzorg ook aan de orde)	Februari 2013
Werkbezoeken aan diverse instellingen voor beeldvorming jeugdzorg; gesprekken met cliënten in onder anderen de logeerhuizen van Jeugdformaat	Doorlopend
Themapagina jeugdzorg gestart op website van Meerpunt: http://www.meerpunt.nl/ouders/paginas/meerpunt.aspx?locID=12	Doorlopend

Awbz / wmo	Wanneer
Gesprekken met organisaties om beeld te krijgen van AWBZ zorg	December 2011
Gesprekken met AWBZ-clienten met een PGB om een beeld te krijgen in welke situatie of waarom zij kiezen voor PGB en hoe PGB wordt ingezet	Januari 2012
Website zorgzaamzoetermeer.nl (Informeren, aankondigingen, resultaten bijeenkomsten, diverse documenten, enquêtemogelijkheid)	Januari – november 2012
Publieksbijeenkomsten 1: voor inwoners met Awbz-voorziening 2: voor inwoners met Wmo-voorziening, vrijwilligers, mantelzorgers	Februari 2012
Bijeenkomsten in enkele wijken met organisaties en met inwoners	Voorjaar 2012
Inspraakperiode Wmo-Meerjarenbeleidsplan	Zomer 2012
Partneroverleg MO waarin ook de Zorgvragersraad (Zoetermeerse cliëntenorganisaties) en MEE vertegenwoordigd zijn	Vanaf augustus 2012 – doorlopend
Themapagina 'Eigen kracht'	Mei 2013
Themapagina 'Wijzigingen Wmo-verordening'	Mei 2013
Cliënten Awbz behoeftenonderzoek	Zomer 2013
Folders Wmo individuele voorzieningen	Doorlopend (uitgave september 2013)
Werkbezoeken aan diverse instellingen en in gesprek met cliënten	Doorlopend
Wmo-raad • Diverse informele en formele bijeenkomsten met • Website: http://www.zoetermeer.nl/zorg-welzijn/wmo-raad	Doorlopend

Participatiewet	Wanneer
WZI begeleidingscommissie (cliëntenraad WZI) - Bijeenkomsten - Website: http://www.wzizoetermeer.nl	Doorlopend
SEA: overleg met RVOZ, DVZ, gemeente Zoetermeer, KVK Den Haag kantoor Zoetermeer, MKB Randstad-West, VNG-NCW West, SOB Zoetermeer, UWV	Doorlopend
RPA: overleg met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, individuele werkgevers, het UWV WERKbedrijf, de Kamer van Koophandel en het onderwijs	Doorlopend
Adviescommissie Werkplein	Doorlopend
Onderzoek naar jongeren en dienstverlening	Eind 2013
Overleg materiële dienstverlening	Doorlopend

Stand van zaken december 2013