

Informatiedocument 3D's

Actualisatie 2017 – berekend op de nieuwe taken?

Definitief

OPGESTELD OP VERZOEK VAN:

Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers & Rekenkamercommissies
(NVR)

DATUM

12 september 2017

OPGESTELD DOOR:

Drs. H.M. (Herbert) ter Beek MPM

VOOR INFORMATIE:

Bureau voor Economische Argumentatie

Adres: Stad van Cahen,
Muurhuizen 104
3811 EL Amersfoort
Telefoon: 06 - 430 35 116
E-mail: info@bea.nl
Website: www.bea.nl
KvK-nummer: 50690744

Inhoud

Voorwoord	1
1 Drie decentralisaties in het sociale domein	3
1.1 Participatiewet, Jeugdwet en overgang AWBZ naar Wmo	3
1.2 Focus Rekenkamers van overgang naar nieuwe situatie	4
2 Decentralisatie 1: Participatiewet	6
2.1 Aansturen en verantwoorden, rol van raad en rekenkamer	6
2.2 Wat willen we bereiken?.....	7
2.3 Welke doelgroepen zijn betrokken?	8
2.4 Welke keuzes moeten worden gemaakt?	10
2.5 Op welke schaal en met wie gaan we samenwerken?	12
2.6 Wat zijn de financiële consequenties?.....	15
3 Decentralisatie 2: Jeugdwet	18
3.1 Aansturen en verantwoorden, rol van raad en rekenkamer	18
3.2 Wat willen we bereiken?.....	20
3.3 Welke doelgroepen zijn betrokken?	21
3.4 Welke keuzes moeten worden gemaakt?	22
3.5 Op welke schaal en met wie gaan we samenwerken?	23
3.6 Organisatie van toegang en doorverwijzing naar 1 ^e en 2 ^e lijns-zorg	25
3.7 Wat zijn de financiële consequenties?.....	29
4 Decentralisatie 3: van AWBZ naar Wmo	31
4.1 Aansturen en verantwoorden, rol van raad en rekenkamer	31
4.2 Wat willen we bereiken?.....	32
4.3 Welke doelgroepen zijn betrokken?	33
4.4 Welke keuzes moeten worden gemaakt?	34
4.5 Op welke schaal en met wie gaan we samenwerken?	36
4.6 Organisatie van toegang en doorverwijzing naar 1 ^e en 2 ^e lijns-zorg	37
4.7 Wat zijn de financiële consequenties?.....	41
Bijlage I: wat is er veranderd?	43
I.1 Veranderingen per 1 januari 2015 door Participatiewet.....	43
I.2 Veranderingen per 1 januari 2015 door Jeugdwet.....	44
I.3 Veranderingen per 1 januari 2015 door Wmo 2015.....	46
Bijlage II: samenhang in gebruik van regelingen	49
Bijlage III: overzicht van bronnen en referenties	52



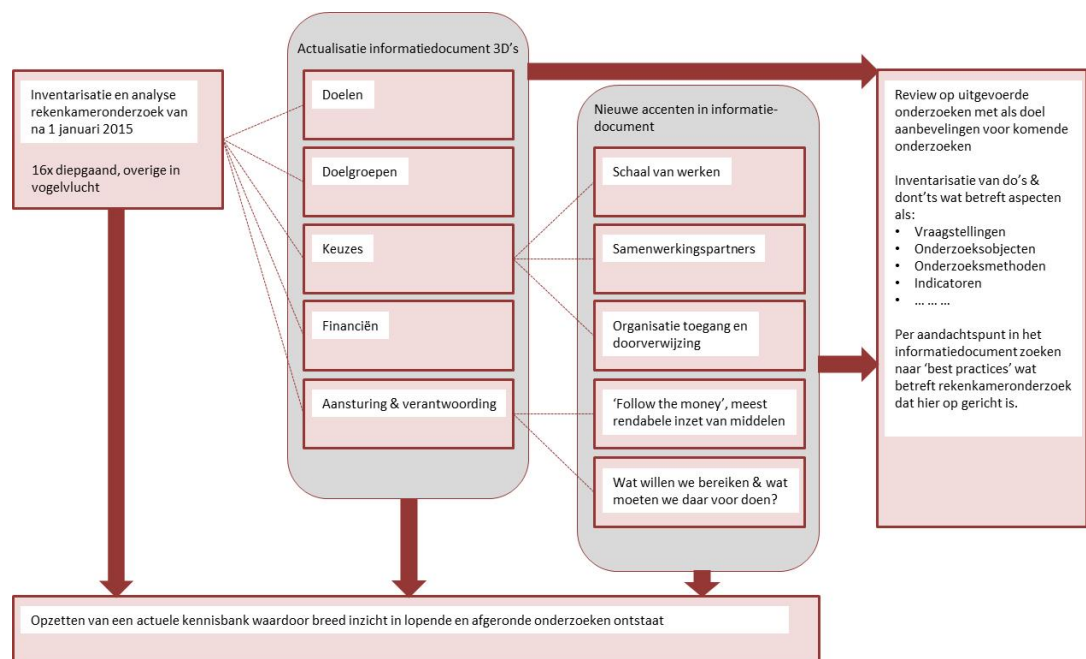
NEDERLANDSE VERENIGING VAN
REKENKAMERS & REKENKAMERCOMMISSIES

Voorwoord

Transitie over in Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor tal van nieuwe taken
transformatie in het sociale domein. Inmiddels is de aandacht van de overgang van taken en het als gemeenten goed oppakken van de nieuwe taken overgegaan in aandacht voor het organiseren van een andere wijze van werken. Met andere woorden is de aandacht verschoven van de transitie naar de transformatie. De door het kabinet juli 2014 ingestelde Transitiecommissie Sociaal Domein heeft de invoering van de nieuwe taken door de gemeenten kritisch gevolgd en een vijftal voortgangsrapportages opgesteld. In de eind 2016 opgeleverde vijfde en laatste voortgangsrapportage doet de Transitiecommissie twee aanbevelingen. Als eerste pleit zij voor een nationaal programma Sociaal Domein waarbinnen de specifieke en bredere ontwikkelopgaven een plek krijgen. De tweede aanbeveling betreft het creëren van een lerende omgeving met peer reviews en goede voorbeelden.

Actualisatie informatie- De NVRR heeft in oktober 2014 een 'Informatiedocument 3D's' gepubliceerd, gericht op
document het op inzichtelijke wijze ontsluiten van de drie decentralisaties met behulp van ene vijftal korte 'w-vragen': (1) wat gaat er veranderen, (2) welke doelen streven we na, (3) wie worden er door geraakt, (4) welke keuzes liggen voor en (5) welke financiële effecten heeft een en ander. Daarnaast is belangrijk (6) hoe de aansturing van en verantwoording over de nieuwe taken is georganiseerd.

De NVRR heeft besloten om dit informatiedocument te actualiseren. De eerste 'w-vraag' is hierbij niet meer relevant. Wel zijn enkele nieuwe accenten aangebracht:



De nieuwe accenten sluiten aan bij de door gemeenten te maken keuzes. Er wordt speci-

fiek aandacht besteed aan (1) schaal van werken en samenwerkingspartners en (2) organisatie van de toegang en doorverwijzing naar specialistische voorzieningen.

Er is daarnaast ook meer aandacht voor aansturing en verantwoording. De ambitie is om in beeld te krijgen hoever gemeenten zijn met het uitvoeren van regulier evaluatieonderzoek, gericht op het in beeld krijgen van effecten van beleid, de vraag of en de mate waarin beleid bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen en de vraag of een en ander op doelmatige wijze is georganiseerd.

Best practices onderzoek Parallel aan de actualisatie heeft BEA in opdracht van de NVRR een inventarisatie uitgevoerd naar 'best practices' op het gebied van rekenkameronderzoek naar de decentralisaties in het sociaal domein. Deze inventarisatie van best practices is uitgemond in een separate rapportage.

Amersfoort, 12 september 2017

Bureau voor Economische Argumentatie
namens deze

Herbert ter Beek
herbert.ter.beek@bea.nl

1 Drie decentralisaties in het sociale domein

1.1 Participatiewet, Jeugdwet en overgang AWBZ naar Wmo

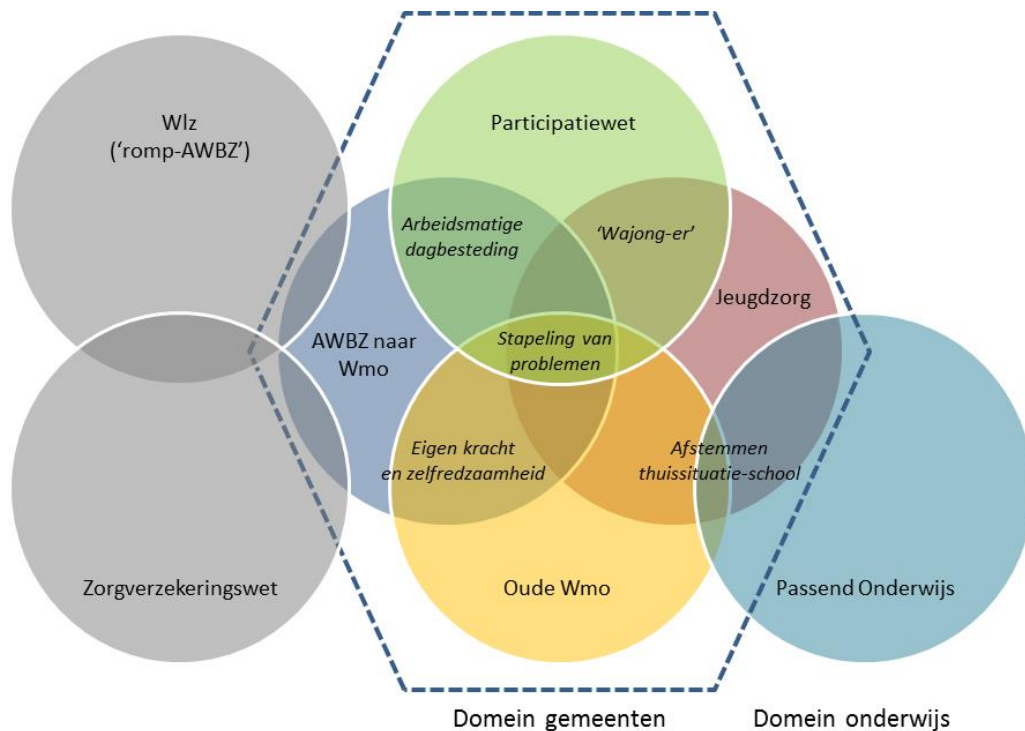
Per 1 januari 2015 hebben gemeenten belangrijke nieuwe verantwoordelijkheden gekregen als gevolg van een drietal decentralisaties in het sociaal domein:

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

De drie grote decentralisaties in het sociale domein vertonen een sterke onderlinge samenhang. De doelgroepen overlappen elkaar deels. Er is voor een kleinere groep huishoudens ook sprake van stapeling van problemen. Beleidsmatig en organisatorisch is er veel voor te zeggen de drie decentralisaties in samenhang te bezien en gemeenten in staat te stellen meer integraal beleid te voeren.

Met de drie decentralisaties in het sociaal domein is de gemeente regisseur geworden op een belangrijk deel van het sociaal domein. Buiten de directe gemeentelijke invloedssfeer liggen ook na de decentralisaties de voorzieningen die worden bekostigd op basis van de Zorgverzekeringswet, zoals de persoonlijke verzorging en de extramurale verpleging. Verder is de oude AWBZ doorontwikkeld naar de Wet langdurige zorg (Wlz). De Wlz richt zich op kwetsbare ouderen en mensen met een beperking die blijvend 24 uur per dag zorg of toezicht nodig hebben.

Voor het Passend Onderwijs zijn de scholen primair verantwoordelijk:



Het Rijk heeft er met de in 1 augustus 2014 ingevoerde Wet Passend Onderwijs voor gekozen om zoveel mogelijk leerlingen met een extra hulpvraag te bedienen via het reguliere onderwijs. De leerlinggebonden financiering van leerlingen met extra hulpvraag (het 'rugzakje') is per deze datum vervallen. Scholen moeten voor extra ondersteuning afspraken maken met een regionaal samenwerkingsverband dat van het Rijk hiervoor middelen ontvangt. Gemeenten hebben geen zeggenschap over het Passend Onderwijs. Het onderwijs is hier leidend. Er zijn wel raakvlakken met gemeentelijke taken zoals preventief jeugdbeleid, leerplichtfunctie en de nieuwe jeugdzorgtaken.

1.2 Focus Rekenkamers van overgang naar nieuwe situatie

In de periode tot 1 januari 2015 hebben diverse lokale rekenkamers en rekenkamercommissies onderzoeken uitgevoerd naar de vraag of de gemeente goed voorbereid is op de nieuwe taken. De focus lag vooral op de **transitie**, ofwel de overgang van taken. Om de kans op 'ongelukken' te beperken, is vaak gekozen voor het zoveel als mogelijk continueren van de 'oude' wijze van werken, althans in het eerste jaar na de decentralisatie.

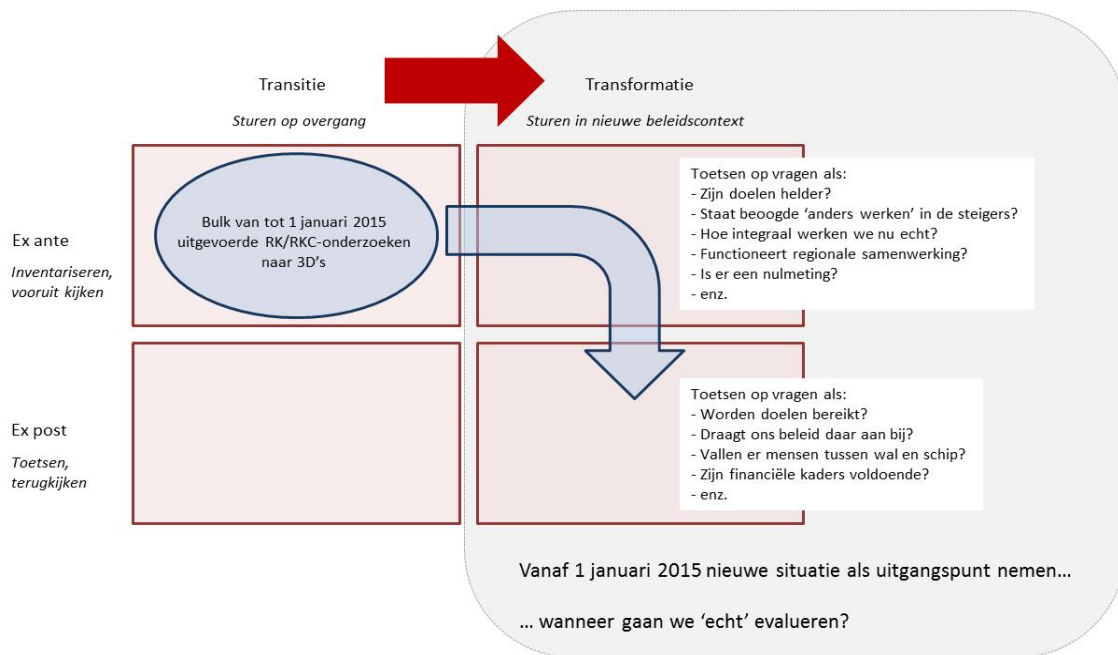
Focus op
transformatie

Inmiddels zijn we bijna drie jaar verder. De aandacht is verschoven van de transitie naar de **transformatie**. Gemeenten krijgen niet alleen nieuwe taken, maar moeten ook anders gaan werken. Anders werken is nodig omdat anders de doelen van de decentralisatie naar verwachting niet worden gerealiseerd. Voor rekenkameronderzoek betekent dit dat onderzoek naar de transitie op zich plaats maakt voor onderzoek naar de transformatie. Daarbij

kunnen twee stadia in rekenkameronderzoek naar de 3D's worden onderscheiden:

- Onderzoek gericht op de vraag of de betreffende gemeente voldoende 'klaar' is voor de transformatie c.q. de nieuwe manier van werken.
- Onderzoek dat daadwerkelijk evalueert of beoogde effecten daadwerkelijk optreden en te relateren zijn aan door de gemeente, in samenwerking met externe partners, gemaakte keuzes.

De verschoven focus kan als volgt worden gevisualiseerd:



Toetsen of
het werkt?

Uit de voor het voorliggende informatiedocument uitgevoerde inventarisatie van door rekenkamers en rekenkamercommissies verricht onderzoek naar de 3D's ná 1 januari 2015 blijkt, dat in de eerste periode na overgang van de taken nog weinig 'echt' is geëvalueerd. Over het algemeen oordeelden gemeenten en lokale rekenkamers dat het nog te vroeg was om te toetsen of beoogde effecten in de praktijk daadwerkelijk worden gerealiseerd. In de tweede helft van 2016 en de eerste helft van 2017 zijn de eerste (aanzetten voor) 'echte' evaluaties gepubliceerd, waarbij wordt getracht om de inzet van gemeenten te beoordelen op hun maatschappelijke effecten en bijdrage aan realisatie van gestelde beleidsdoelen.

Er kunnen hierbij twee lijnen worden gevolgd:

- Toetsen of er maatschappelijke effecten zichtbaar zijn in lijn met de beleidsinzet van gemeenten, waarna onderzocht kan worden of en zo ja in welke mate deze beleidsinzet de verklaring is voor de waargenomen maatschappelijke effecten.
- Volgen hoe beschikbare middelen (geld, menskracht of anderszins) worden ingezet, welke activiteiten hiermee opgezet worden en tot welke prestaties deze leiden. Een vervolgvraag is dan of plausibel is dat deze prestaties uiteindelijk zullen bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

2 Decentralisatie 1: Participatiewet

2.1 Aansturen en verantwoorden, rol van raad en rekenkamer

De met de invoering van de Participatiewet uitgebreide verantwoordelijkheden van gemeenten vragen om een adequate aansturing en verantwoording. Een adequate aansturing vereist voldoende uitgewerkte beleidsdoelen. Het is daarom raadzaam het aantal beleidsdoelen te beperken. Zowel inhoudelijk als voor het overzicht is dit bevorderlijk. Als daarentegen te weinig beleidsdoelen worden geformuleerd, kan dit onvoldoende recht doen aan de diversiteit en complexiteit van de voorliggende opgaven. Balans is nodig.

Van doelen naar indicatoren De Rekenkamer Utrecht heeft februari 2017 weergegeven hoe het College van B&W van Utrecht vanuit de wettelijke opgaven de daaraan verbonden beleidsdoelen verder uitwerkt en vertaalt naar bruikbare indicatoren. De eerste 'vertaalslag' is overzichtelijk vanwege het beperkte aantal subdoelen en effectindicatoren. Het aantal effectindicatoren is beperkt tot (1) wijziging van het Wwb-klientenbestand tot 65 jaar ten opzichte van bestand vorig jaar en landelijk beeld, (2) uitstroom uit de Wwb en (3) het aandeel van de Wsw-ers dat werkt op basis van detachering. Deze uitwerking lijkt te grofmazig om voldoende 'grip' op de materie te kunnen bieden.

De daarna opgenomen uitwerking naar meer specifieke indicatoren, biedt meer houvast en kan dienen als inspiratie voor rekenkamer(commissie)s die grip willen krijgen op de Participatiewet. Indicatoren, zoals opgenomen in de periodiek gepubliceerde Dashboards Werk en Inkomen, zijn:

- Wijziging bestand bijstandsgerechtigden in Utrecht (< 65 jaar) ten opzichte van afgelopen jaar.
- Aantal huishoudens met een bijstandsuitkering.
- Prognose van het resultaat op Inkomen c.q. het financieel resultaat op de bijstandsuitkeringen (bijstand en andere regelingen).
- Aantal niet-werkende werkzoekenden jongeren (nww-ers < 27 jaar).
- Afhandeling van een aanvraag voor levensonderhoud.
- Uitstroom uit de WWB naar werk (jongeren en volwassenen).
- Aantal plaatsingen op werk.
- Aantal plaatsingen op school van jongeren.
- Aantal plaatsingen in het kader van Social Return.
- Aantal gestarte werktrainingen.
- Aantal werkzoekenden dat via een groepsbijeenkomst bereikt wordt.
- Overige werkgevers- en werknemersinstrumenten ondersteuningsmodel.
- Aantal werkende Wsw-ers in arbeidsplaatsen (zgn. standaardeenheden SE's)
- Aantal gerealiseerde banen vanwege Wet banenafpraak in de gehele arbeidsmarktregio.

Doorklik: [Rekenkamer Utrecht – Werken naar Vermogen](#)

Een in het voorjaar van 2016 door de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen gepubliceerd onderzoek ('Aan de slag?!') illustreert dat gemeenten niet direct vanaf de start van de Participatiewet de benodigde sturingsinformatie voldoende uitgewerkt hebben. De gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis hebben aanvankelijk hun energie vooral gestoken in de vorming van een integraal werkbedrijf, waarin de sociale diensten van de drie gemeenten en de SW-bedrijven Dukdalf, TBV en BGS zijn opgegaan. In het RKC-onderzoek naar de eerste ervaringen met de Participatiewet, wordt geconcludeerd dat "het in deze fase nog niet mogelijk is om op eenduidige wijze de gevolgen en eerste ervaringen van de Participatiewet" weer te geven. "Een systematiek voor monitoring is in ontwikkeling".

De eerste aanbeveling in het RKC-rapport is dan ook dat de betrokken gemeenten in casu de gemeenteraden voor werk en re-integratie duidelijke doelen moeten formuleren en specifiek moeten aanduiden wat de inzet van het nieuwe integrale participatiebedrijf Stroomopwaarts moet opleveren. "Bepaal als raden welke beleidsprestaties geleverd moeten worden en vraag het College van B&W met een voorstel voor beleidsmonitoring te komen".

Doorklik: [RKC Schiedam-Vlaardingen. rapport 'Aan de slag'](#)

Door de Rekenkamer Delft is in maart 2016 een onderzoek gepubliceerd gericht op een specifiek segment binnen de Participatiewet. In een onderzoek gericht op de activiteiten ten behoeve van jonggehandicapten, wordt geconcludeerd dat "Er geen doelen/resultaten zijn geformuleerd voor de experimenteerjaren bij de leergerichte aanpak voor de jaren 2015 en 2016 waar de gemeente Delft voor heeft gekozen." Wel is de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang en eerste resultaten, maar er zijn nog geen afspraken gemaakt over "welke gegevens als maatstaf functioneren voor de periodieke rapportages over het beleid en de stand van uitvoering".

Doorklik: [Delftse Rekenkamer - Jong aan de slag](#)

2.2 Wat willen we bereiken?

Het centrale doel van de Participatiewet is meer mensen naar werk begeleiden, ook mensen met een arbeidsbeperking. Het streven is naar een zogenoemde 'inclusieve' arbeidsmarkt. Het doel is begeleiden naar regulier werk, tenzij iemand is aangewezen op beschermt werk of (nog) niet in staat is tot loonvormende arbeid. In het laatste geval is bijvoorbeeld (arbeidsmatige) dagbesteding meer aangewezen.

1. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Participatiewet bevat een analyse van de met deze wet **op te lossen problemen**. Op hoofdlijnen werd geoordeeld dat het oude stelsel te complex was, te veel onbedoelde bijeffecten kende en niet past bij een moderne arbeidsmarkt. Het stelsel werd met name als te weinig activerend beoordeeld. Nog te veel mensen die wel zouden kunnen werken, deden dit niet. Nog te veel mensen die niet per se een beschutte werkomgeving nodig hebben, werkten wel in een be-

schutte werkomgeving.

2. Door **ontschotting** van het beleid voor de onderzijde van de arbeidsmarkt moet het beleid minder ingewikkeld worden. Met de Participatiewet valt een groter deel van de doelgroepen aan de onderzijde van de arbeidsmarkt onder één regeling. Het Rijk verwacht dat een ontschotte benadering efficiencyvoordelen kan opleveren. Bijvoorbeeld als een bepaalde voorziening door meerdere doelgroepen wordt gebruikt. Het Rijk verwacht verder dat een ontschotting kan bijdragen aan meer effectieve re-integratie-inspanningen zodat uiteindelijk meer mensen kunnen participeren in het arbeidsproces.
3. Een kernprobleem op de arbeidsmarkt is, dat een deel van de mensen onvoldoende productief is om het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen. De **participatiegraad** is te laag omdat deze mensen vaak geen baan vinden. De loonkostensubsidie in de Participatiewet biedt een instrument om deze groep mensen toch naar een baan te geleiden. Het Rijk verwacht dat het voor werkgevers dan toch aantrekkelijk wordt om deze mensen een baan te bieden. Andere instrumenten zijn de no-riskpolis, de garantiëbanen en de nieuwe voorziening beschut werk.
4. Ook **kostenbesparingen** vormen een belangrijk doel van de Participatiewet. In grote lijnen kunnen besparingen optreden op twee manieren. In de eerste plaats treden besparingen op als er minder mensen in een uitkeringssituatie zitten en als aanwezige loonwaarde optimaal wordt benut. In de tweede plaats zijn de kosten van de uitvoering van re-integratiebeleid van belang. Door een ontschotte benadering kunnen meerdere doelgroepen beter vanuit eenzelfde infrastructuur worden bediend.

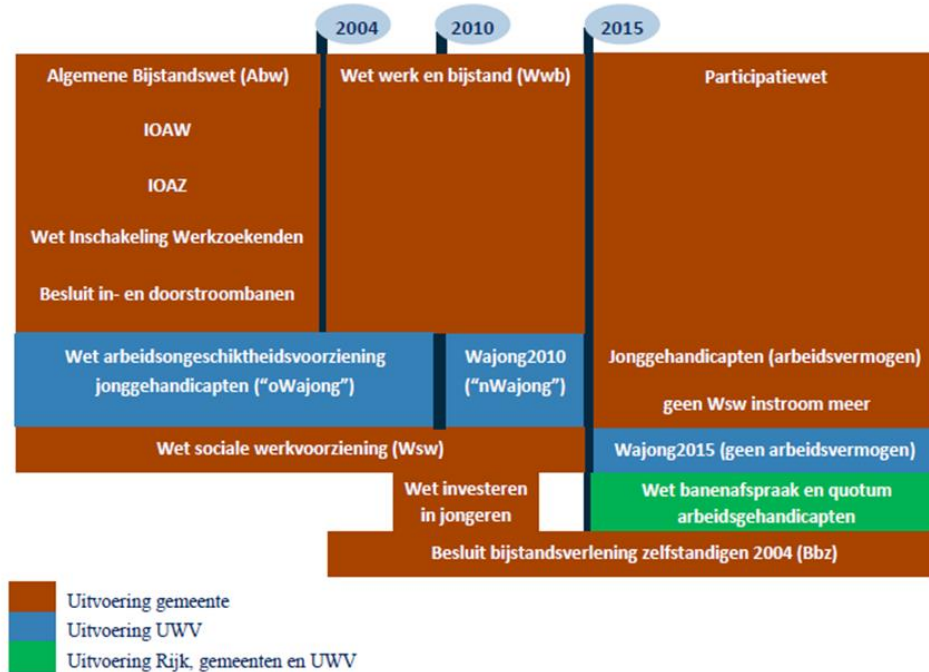
Doorklik naar actuele stand van zaken evaluatie Participatiewet, brief van staatssecretaris SZW aan Tweede Kamer d.d. 30 juni 2017: [Uitvoering en evaluatie Participatiewet, stand van zaken 30 juni 2017](#)

2.3 Welke doelgroepen zijn betrokken?

Alle WWB-ers vallen sinds 1 januari 2015 in principe onder de Participatiewet. Daarnaast behoren mensen die voorheen in aanmerking zouden zijn gekomen voor de Wsw ook tot de doelgroep van de Participatiewet. Hetzelfde geldt voor nieuwe Wajongers die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

De uitgebreide verantwoordelijkheid van gemeenten wordt navolgend in historisch perspectief geplaatst. In aanvullen op de tot de Participatiewet behorende taken, zijn gemeenten met het kabinet en sociale partners een commitment aangegaan voor het creëren van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze afspraken zijn uitgewerkt in de 'Wet banenafpraak en quotumheffing arbeidsbeperkten'. Rekenkamer Utrecht heeft de uitbreiding van verantwoordelijkheden van gemeenten als volgt geïllustreerd:

Figuur 2.1 Bundeling van wet- en regelgeving Werk en Inkomen



1. De grootste **doelgroep** van de Participatiewet bestaat uit mensen die voorheen onder de Wet werk en bijstand (WWB) vielen. De omvang van dit deelsegment binnen de doelgroep van de Participatiewet is sterk conjunctuurgevoelig.
2. Het Rijk heeft een schatting gemaakt van het aantal mensen uit nieuwe doelgroepen dat zich meldt bij de gemeenten. Voor een gemeente van 100.000 inwoners wordt een **extra instroom** verwacht van 30 mensen per jaar vanwege het beperken van de Wajong en nog eens 30 mensen vanwege het sluiten van de toegang tot de Wsw. Gemeenten waren voor deze laatste groep al verantwoordelijk. Daarnaast verwacht het Rijk dat ongeveer 20 jongeren per jaar een studietoelage aanvragen. Deze studieregeling vervangt een huidige bepaling in de Wajong. Jonggehandicapten die gaan studeren krijgen een toelage omdat zij minder makkelijk een bijbaan kunnen vinden.
3. De Participatiewet heeft ook gevolgen voor de mensen die al een WWB-uitkering ontvangen vanwege een aantal gerichte **WWB-maatregelen**. Gemeenten mogen van bijstandsgerechtigden een tegenprestatie verlangen voor een uitkering. Gemeenten moeten op dit punt beleid formuleren. WWB-ers die zich niet aan de regels houden, kunnen worden gekort op de uitkering. Daarnaast is er een verhuisplicht voor wie elders een baan kan krijgen en mag van bijstandsgerechtigden worden verlangd dat zij per dag maximaal 3 uur reizen voor werk. Verder is de uitkering voor bijstandsgerechtigden die hun kosten van levensonderhoud kunnen delen met huisgenoten verlaagd.
4. De huidige Wajongers zijn niet overgegaan naar de Participatiewet maar blijven in de

Wajong. Zij krijgen wel een beoordeling op arbeidsvermogen. Als er sprake is van arbeidsvermogen, wordt de Wajong-uitkering aangepast van 75 procent naar 70 procent van het wettelijk minimumloon (WML). Voor de mensen die voor 1 januari 2015 werkzaam waren op basis van de Wsw, heeft de invoering van de Participatiewet geen directe gevolgen.

2.4 Welke keuzes moeten worden gemaakt?

De Participatiewet stelt gemeenten voor een aantal belangrijke keuzes. Enkele belangrijke beleidsmatige en organisatorische keuzes worden hierna toegelicht.

1. Een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is: “Werk is regulier waar dat kan en beschut waar dat moet”. Het UWV moet uiteindelijk beoordelen wanneer iemand aangewezen is op beschut werk en wanneer er reële alternatieven zijn. De gemeente besluit op basis van een **voorselectie beschut werken** wie zij voordraagt voor een beoordeling door het UWV. Mensen kunnen niet zelfstandig naar het UWV voor een beoordeling. Dit verplicht gemeenten beleid te formuleren over wie er wordt voorgedragen en wie niet.

Actualisering: omdat in 2016 bleek dat de voorziening beschut werk maar beperkt werd toegepast, is december 2016 de Wijzigingswet Participatiewet aangenomen en per 2017 in werking getreden. Gemeenten zijn op basis daarvan verplicht om beschut werk aan te bieden aan mensen die uitsluitend in een beschutte werkomgeving kunnen functioneren. De Inspectie SZW rapporteerde in de loop van 2016 dat het aantal gerealiseerde beschut werkplekken achterblijft bij de verwachtingen. Ruim een kwart van de gemeenten bood de voorziening beschut werk niet aan en gemeenten die beschut werk wel aanbieden hadden tot en met april 2016 in totaal 115 beschut werkplekken gerealiseerd, terwijl in de ramingen wordt uitgegaan van 3200 plekken einde 2016.

Doorklik naar businesscase nieuw beschut:

[Kamerbrief december 2017 - beschikbare middelen Wsw en nieuw beschut werk](#)

2. Een kernvraag is de **instrumentkeuze**: welke ondersteuning bieden gemeenten bij het naar werk geleiden van doelgroepen en op welke doelgroepen richten zij hun pijlen. Gemeenten moeten in een verordening vastleggen voor wie het instrument loonkosten-subsidie (LKS) wordt ingezet, onder welke voorwaarden en op welke wijze de loonwaarde wordt vastgesteld. In het algemeen moeten gemeenten inzicht ontwikkelen in de effectiviteit van voor re-integratie in te zetten instrumenten.
3. Een belangrijke beleidsvraag betreft het al dan niet aanbrenge van **focus** in de te bedienen doelgroepen. Zetten gemeenten vooral in op mensen die relatief kansrijk zijn bij het zoeken van werk of op minder kansrijke mensen? Voor de meer kansrijke mensen geldt dat zij wellicht ook zonder ondersteuning een baan vinden. Voor de minder kansrijke mensen dat zij wellicht ook met ondersteuning geen baan vinden. Gemeenten moeten beslissen op basis van de verwachte bijdrage aan het beperken van de uitke-

ringslast en op andere sociale en politieke criteria.

4. Een vraag is ook of gemeenten niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers') actief willen stimuleren. Omdat deze mensen geen uitkering ontvangen, zal dit niet leiden tot een lagere uitkeringslast voor de gemeente. De groep van 'nuggers' zal voor een deel bestaan uit jonggehandicapten met arbeidsvermogen, omdat het vaak thuiswonenden zijn. Als gemeenten voor deze groep geen activiteiten ontwikkelen, kan het zijn dat zij uit beeld raken en op grote afstand van de arbeidsmarkt komen te staan. Niet-uitkeringsgerechtigde hebben recht op ondersteuning als zij de gemeente daar om vragen.
5. Ook organisatorisch moeten belangrijke keuzes worden gemaakt. Op de schaal van de arbeidsmarktregio moet een **Regionaal Werkbedrijf** worden opgezet. Gemeenten en de maatschappelijke partners bepalen gezamenlijk of het Regionale Werkbedrijf vooral een bestuurlijk platform is of dat zij ook uitvoerende taken krijgt. In het laatste geval luistert de afstemming met de uitvoerende taken van gemeenten, UWV en sociale werkvoorziening nauw. Een belangrijk punt van afstemming is de werkgeversbenadering.
6. Voor het **SW-bedrijf** moet de keus worden gemaakt of dit bedrijf ingezet wordt voor alle doelgroepen van de Participatiewet of voor een deel, bijvoorbeeld alleen mensen die aangewezen zijn op beschut werken. Gemeenten hebben bij de nieuwe voorziening beschut werk vrijheid deze bij het SW-bedrijf onder te brengen of elders te organiseren. Er kan ook voor worden gekozen uitvoerende taken van het SW-bedrijf en van gemeentelijke sociale diensten te bundelen. Deze organisatorische keuzes zullen vooral gebaseerd worden op basis van effectiviteit, doelmatigheid en een slagvaardige aansturing.
7. Beleidsmatig heeft het Regionale Werkbedrijf de opdracht een plan van aanpak te maken voor de bemiddeling van mensen met een arbeidsbeperking naar een baan bij reguliere werkgevers. Dit plan van aanpak moet gebaseerd zijn op een analyse van vraag naar en aanbod van arbeid in de vorm van een **marktwerkingsplan**. Dit marktwerkingsplan moet ook afspraken bevatten over de samenwerking en wie dan welke taak oppakt. Het Regionale Werkbedrijf voert regie over de uitvoering. Zowel gemeenten, UWV, SW-bedrijf als private partijen kunnen taken uitvoeren. Uitgangspunt is dat wordt aangesloten bij bestaande infrastructuur en 'best practices'.
8. Gemeenten moeten verder uitwerken hoe en in welke situaties zij **tegenprestaties** vragen voor een uitkering. De Participatiewet stelt eisen aan een tegenprestatie. Het moet gaan om onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten. Het doel is niet bevorderen van re-integratie maar "iets terugdoen voor de maatschappij". Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld sneeuwruimen in de winter, activiteiten voor ouderen in een verzorgingshuis of mantelzorg. Gemeenten moeten niet alleen beleid uitwerken op dit punt, maar

ook organisatorisch klaar zijn om de betreffende uitkeringsgerechtigden te begeleiden bij de te leveren tegenprestatie. De vraag is hoe stevig gemeenten inzetten op tegenprestaties en ook of mensen worden gedwongen of 'verleid'.

9. Tot slot moeten gemeenten bepalen hoe de geüniformeerde **arbeidsverplichtingen** worden uitgewerkt. Gemeenten kunnen inschrijven bij een uitzendbureau verplichten evenals het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, verplichten werk te accepteren waarvoor dagelijks tot 3 uur reistijd nodig is, plicht opleggen te verhuizen als dat nodig is voor het vinden van werk en het gebruik maken van voorzieningen gericht op sociale activering of arbeidsinschakeling. Als niet aan gehanteerde verplichtingen wordt voldaan, heeft de gemeente de keuze de uitkering 1, 2 of 3 maanden te verlagen met 100%.

2.5 Op welke schaal en met wie gaan we samenwerken?

Arbeidsmarkt-regio Zoals hiervoor toegelicht, is bepaald dat elk van de 35 arbeidsmarktregio's over een Regionaal Werkbedrijf beschikt. Gemeenten, sociale partners en het UWV werken in het Regionaal Werkbedrijf samen ten behoeve van het succesvol naar extra banen leiden van mensen met een arbeidsbeperking. Sociale partners en overheden hebben zich gecommitteerd aan het creëren van 125.000 extra banen voor deze doelgroep met als verdeling 100.000 extra banen in de marktsector en 25.000 extra banen bij de overheid.

Tot de doelgroep voor bemiddeling behoren de volgende groepen werkzoekenden:

1. Wajongers met arbeidsvermogen
2. Mensen met een Wsw-indicatie
3. Mensen die onder de Participatiewet vallen en die geen wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen
4. Mensen met een Wiw-baan of een ID-baan

Landelijk is afgesproken dat Wajongers (uit groep 1) en mensen op de Wsw-wachlijst (uit groep 2) de eerste jaren prioriteit hebben. Mensen die tot de doelgroep behoren worden opgenomen in het zogenaamde doelgroepenregister, dat beheerd wordt door het UWV. Vanaf juli 2015 is de doelgroep iets uitgebreid, met onder meer leerlingen die uitstromen van VSO-scholen, het praktijkonderwijs of zogenoemde entreeopleidingen in het mbo.

Regionaal Werkbedrijf De Regionale Werkbedrijven zijn bedoeld om in regio's verantwoordelijkheden helder te beleggen en de gezamenlijk op te pakken taken effectiever en doelmatiger te kunnen uitvoeren. Rekenkamer Utrecht constateert februari 2017 dat de betrokkenheid van werkgevers en werknemers weliswaar is toegenomen en dat zij met gemeenten en sociale werkvoorzieningsbedrijven tot afspraken komen, maar dat kanttekeningen te plaatsen zijn:

- De huidige samenwerking vloeit voort uit de Wet banenafspraken. Dit heeft tot gevolg dat de samenwerking zich niet altijd uitstrekt tot alle doelgroepen binnen de Participatiewet.
- Operationele afspraken, doelen en/of prestatie-indicatoren ontbreken vaak.
- Medewerkers van gemeenten en UWV zijn vaak primair gericht op de uitstroom naar werk van cliënten uit de 'eigen' doelgroepen, wat kan lijden tot onderlinge concurrentie en het missen van kansen in de onderlinge samenwerking.
- In veel regio's is nog geen sprake van gezamenlijk gebruik van ICT-systemen, waardoor uitwisseling van gegevens over vacatures, werkgeverscontacten of cliënten vaak nog moeizaam verloopt.

In aanvulling op deze verplichte samenwerking op de schaal van de arbeidsmarktregio, is er veel ruimte aanvullend andere samenwerkingsrelaties aan te gaan.

Integraal werkbedrijf

De meeste gemeenten werkten al voor de invoering van de Participatiewet samen in een regionaal sociaal werkvoorzieningsbedrijf (SW-bedrijf). In diverse regio's is ervoor gekozen om het SW-bedrijf door te ontwikkelen van een exclusief of vooral op de Wsw-doelgroep gericht bedrijf naar een integraal werkbedrijf of een breed Participatiebedrijf dat zich richt op de arbeidsontwikkeling en toeleiding naar werk van meer of zelfs alle doelgroepen binnen de Participatiewet. In diverse gevallen heeft dit geresulteerd in een samenvoeging met de gemeentelijke sociale dienst van de centrumgemeente of de regionale sociale dienst.

In weer andere regio's is daarentegen besloten om het voormalige SW-bedrijf alleen nog te benutten voor de trendmatig krimpende Wsw-populatie, en dus feitelijk geleidelijk af te bouwen, of te sluiten. In beide gevallen betekent dit dat gemeenten passende oplossingen moeten zien te vinden voor de noodzakelijke uitvoering. Dit kan betekenen dat gemeenten de uitvoering (geheel of gedeeltelijk) zelf ter hand nemen, zij kunnen kiezen voor nieuwe samenwerking met buurgemeenten of in regionaal verband en het is mogelijk uitvoerende taken geheel of deels uit te besteden op de markt.

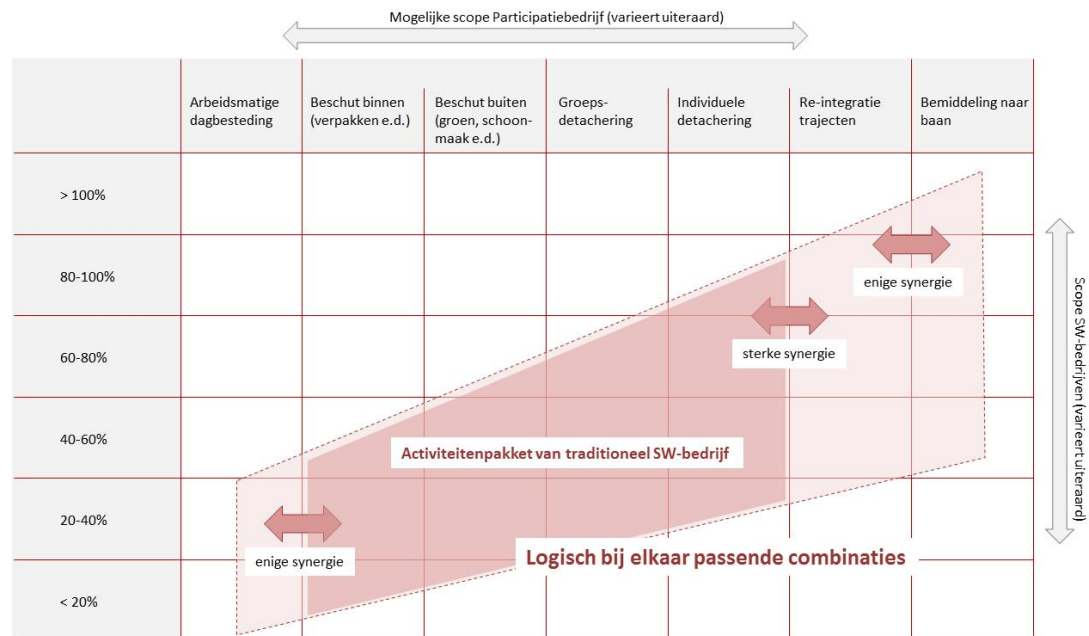
In vrijwel alle gemeenten is na 2015 uitvoerig nagedacht over de meest passende organisatie van de uitvoering van de uit de Participatiewet voortvloeiende taken, ook in samenhang met de taken die voortvloeien uit de Wsw.

Zoeken naar synergie

In de praktijk is inmiddels een grote diversiteit aan samenwerkingsverbanden ontstaan ten behoeve van de uitvoering van delen van de Participatiewet. Als regisseurs op dit deel van het sociaal domein zoeken gemeenten naar een optimale clustering van taken, waarbij het benutten van synergiemogelijkheden een belangrijk uitgangspunt is. Synergie kan aanwezig zijn tussen verschillende doelgroepen van de Participatiewet wat betreft de te bieden dienstverlening of wat betreft het type voorziening dat deze diensten het beste kan aanbieden.

De gemeente Zaanstad heeft medio 2016 bij een verkenning van businesscases op het terrein van de Participatiewet de volgende mogelijke clustering van taken gehanteerd, gebaseerd op het type activiteit dat wordt aangeboden enerzijds en de verwachte loonwaar-

de van de betreffende cliënten anderzijds. Denkend vanuit het voormalige SW-bedrijf is het beeld als volgt:



Ter toelichting:

- Het traditionele takenpakket van het SW-bedrijf omvat de activiteiten 'beschut binnen', facilitaire activiteiten in de vorm van 'werken op locatie' (zoals groen, schoonmaak, catering) en detacheringsactiviteiten. Bij detachering gaat het zowel om groepsdetachering als individuele detachering.
- Tussen individuele detachering van mensen uit de Wsw-doelgroep en re-integratietrajecten van reguliere Participatiewetcliënten bestaat een duidelijke synergie. Beide activiteiten vragen om de inzet van accountmanagers voor de werkgeverscontacten en jobcoaches om cliënten goed in het werkproces van bedrijven in te passen.
- Er is ook synergie aanwezig tussen de activiteiten 'beschut binnen', waar de mensen met een Wsw-indicatie werkzaam zijn die de meeste ondersteuning bij loonvormende arbeid nodig hebben, en arbeidsmatige dagbesteding.

Tot dusver is geen duidelijke voorkeurslijn gebleken, waarbij gemeenten bijvoorbeeld steeds meer kiezen voor regionale samenwerking in de vorm van een integraal werkbedrijf dat zowel de traditionele Wsw-taken uitvoert als de nieuwe taken binnen de Participatiewet. Er is geen duidelijke voorkeur wat betreft samenwerking naar focus en inhoud en evenmin is er een duidelijke voorkeur wat betreft de schaal van samenwerken.

Voor samenwerkingsmodellen rondom SW-bedrijven, zie:

[Cedris - Sociale werkbedrijven en de toekomst](#)

Trend qua samenwerking Een trend die zich lijkt te ontwikkelen, is wel dat **centrumgemeenten** vaker de lead nemen bij het doorontwikkelen van een sociaal werkbedrijf naar een breed opgezet Participatiebedrijf. Kleinere gemeenten in de regio kunnen ook van de diensten van dit integrale werkbedrijf gebruik maken, maar de relatie met het werkbedrijf is vaak anders dan met het traditionele SW-bedrijf. In diverse gevallen is ervoor gekozen dat regiogemeenten niet meer hoeven te participeren in een Gemeenschappelijke Regeling maar naar behoefte en eigen voorkeuren gebruik kunnen maken van de diensten van het nieuwe werkbedrijf. De onderlinge relatie wordt uitgewerkt op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's).

Samenwerking in een **Gemeenschappelijke Regeling** (GR) is in veel regio's moeizaam gebleken en mede daardoor inmiddels vaak minder populair. Veel samenwerkingsverbanden, die in deze vorm zijn gegoten, zijn recent onderwerp van discussie geweest of worden op dit moment kritisch beschouwd. Bij de aarzelingen over samenwerking in een GR op het vlak van de Participatiewet spelen onder meer de volgende factoren een rol:

- Gevoel dat individuele gemeenten te weinig inbreng (kunnen) hebben en daardoor te weinig maatwerk geboden krijgen.
- Uiteenlopende opvattingen in een regio met betrekking tot de visie op de uitvoering van de Participatiewet en in het verlengde daarvan over de koers van het SW-bedrijf.
- De wens bij een deel van de gemeenten om de uitvoering van de WSW meer te verknoopen met andere bij de gemeente belegde verantwoordelijkheden en taken, zowel binnen de Participatiewet als daarbuiten bijvoorbeeld op het vlak van de Wmo. Deze gemeenten zien deze verbindingen beter tot stand komen als zij daar direct regie op voeren binnen de eigen organisatie of in een direct aangestuurde nieuw op te richten lokaal integraal Participatiebedrijf.

2.6 Wat zijn de financiële consequenties?

De meest recente informatie over de door gemeenten te ontvangen financiële middelen voor uitvoering van de Participatiewet, is opgenomen in de zogenoemde 'meicirculaire gemeentefonds 2017'. Belangrijk onderdeel van de inkomsten betreft de integratie-uitkering Sociaal Domein (IUSD). Niet alleen de middelen ten behoeve van de Participatiewet maken hier deel van uit, maar ook de middelen voor uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

De meicirculaire laat zien dat de totaal door gemeenten voor uitvoering van de Participatiewet te ontvangen middelen de komende jaren structureel daalt. De middelen voor uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), die per 1 januari is gesloten voor nieuwe instroom, dalen trendmatig. De afname van de middelen voor de doelgroep van de Wsw wordt niet volledig gecompenseerd door extra middelen voor de twee nieuwe doelgroepen waar de gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor zijn, namelijk:

- Jonggehandicapten die niet duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn (die voorheen in aanmerking zouden komen voor de Wajong).
- Mensen die voorheen in aanmerking zouden komen voor de Wsw, maar vanwege sluiting van de toegang tot de Wsw zijn aangewezen op de Participatiewet.

De extra middelen voor de mensen die voorheen in aanmerking zouden komen voor de Wsw, zijn onder meer bestemd voor uitvoering van de voorziening 'nieuw beschut' in de Participatiewet. De nu verwachte ontwikkeling van de totale integratie-uitkering Sociaal Domein (iusd) is als volgt:

Stand IUSD-budget Participatiewet meicirculaire 2017 x € 1 mln	2017	2018	2019	2020	2021	2022
WSW budget 'oude stijl'	2.023,065	1.861,022	1.741,857	1.621,809	1.567,407	1.509,087
Re-integratie	612,709	622,149	643,794	658,958	699,724	717,493
waarvan P-budget klassieke doelgroepen	522,856	511,136	513,779	513,775	513,772	513,772
waarvan Budget nieuwe doelgroepen	89,853	111,013	130,015	145,183	185,953	203,721
waarvan:						
nieuw wajong	29,034	35,884	45,245	47,612	62,180	65,947
begeleid werken	60,819	75,129	84,770	97,571	123,773	137,774
Totaal	2.635,774	2.483,171	2.385,651	2.280,767	2.267,132	2.226,580

Een groot financieel probleem voor de SW-bedrijven en de aangesloten gemeenten, betreft de trendmatige daling van de rijkssubsidie voor uitvoering van de Wsw. Bij deze trendmatige daling van de rijkssubsidie spelen twee factoren een rol:

- Vanwege de sluiting van de toegang tot de Wsw per 1 januari 2015, is er alleen nog maar uitstroom uit de Wsw waardoor het aantal Wsw-medewerkers trendmatig krimpt (met doorgaans circa 5 procent per jaar, met name op basis van natuurlijk verloop).
- Daarnaast neemt de rijkssubsidie per Wsw-medewerker af. Deze bedroeg in 2013 nog € 26.000 per SE (een in de sector gehanteerde standaard eenheid). In 2016 bedroeg de rijkssubsidie nog € 25.400 en in 2017 wordt uitgegaan van € 24.900 gemiddeld en de voorlopige verwachting is dat het budget per SE uitkomt op € 23.900 in 2019. Hoewel aanvankelijk was uitgegaan van een daling tot € 22.700 per SE, resulteert deze afname van de rijkssubsidie per medewerker voor de meeste SW-bedrijven in een oplopend tekort op de rijkssubsidie. De rijkssubsidie is lager dan de loonkosten van een SW-medewerker. Het tekort loopt bovendien de komende jaren nog verder op en is voor SW-bedrijven en gemeenten vrijwel niet beïnvloedbaar. De rijkssubsidie wordt bepaald door het kabinet en de loonkosten zijn het resultaat van landelijke cao-onderhandelingen van de betrokken werkgevers en werknemers.

Het grote belang van de Wsw binnen het Participatiebudget houdt grote risico's in. Tekorten op de exploitatie van het SW-bedrijf kunnen, zeker als ze verder oplopen, ten koste gaan van re-integratieactiviteiten voor andere doelgroepen van de Participatiewet.

De middelen vanuit de integratie-uitkering Sociaal Domein zijn bestemd voor re-integratie naar werk van uiteenlopende doelgroepen binnen de Participatiewet. Naast dit 'werkdeel' ontvangen gemeenten ook een 'inkomensdeel':

Ontwikkeling macrobudget Participatiewet, x € 1 mln	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Algemene bijstand en LKS	5.337*	5.336	5.433	5.725	5.853	5.932	6.001
IOAW	259	326	345	354	360	361	352
IOAZ	28	29	30	32	33	35	37
Macrobudget Participatiewet	5.624	5.692	5.808	6.111	6.246	6.329	6.390
Intertemporele tegemoetkoming		85	90	-11	-22	-22	-22
Totaal	5.624	5.777	5.898	6.100	6.225	6.307	6.369

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in de tweede helft van 2016 aangegeven dat het macrobudget (voorheen BUIG) voor veel gemeenten een tekort oplevert. In totaal is het tekort becijferd op € 270 miljoen voor 2016. Naar verwachting zullen 250 gemeenten (79 procent van alle gemeenten in Nederland) aanspraak maken op een door het kabinet ingesteld 'vangnet'. Deze vangnetregeling was bedoeld voor uitzonderlijke gevallen, maar een tekort lijkt eerder regel dan uitzondering.

De uitkering voor het Sociaal domein blijft ook in 2018 een aparte uitkering. Eerder was de bedoeling dat de uitkering per 2018 deel van de algemene uitkering aan de gemeenten zou worden. Omdat eerst nog afspraken gemaakt moeten worden over de structurele indexering, is afgesproken dat de uitkering in 2018 nog een aparte integratie-uitkering blijft. De wijzigingen in de budgetten zijn onder meer de uitwerking van de bestuurlijke afspraken die recent tussen de VNG en minister Plasterk zijn gemaakt.

3 Decentralisatie 2: Jeugdwet

3.1 Aansturen en verantwoorden, rol van raad en rekenkamer

In de praktijk blijken gemeenten veel moeite te hebben om te komen tot duidelijke doelen op het gebied van de jeugdhulp en een uitwerking daarvan naar indicatoren en monitoring. Omdat de sturingsinformatie nog in ontwikkeling is, is het lastig goed inzicht te krijgen in de (voorlopige) resultaten van de decentralisatie.

De **Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen** (GRN) heeft april 2017 onderzoek gepubliceerd naar 'Sturen op zorg', gericht op zowel de Wmo als de Jeugdhulp. Centraal stond de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Het onderzoek richt zich op de volgende vragen:

- Welke doelen heeft de gemeenteraad geformuleerd op het gebied van (de nieuwe Wmo en) Jeugdhulp?
- Hoe meet de gemeente of deze doelen worden gerealiseerd?
- In hoeverre is al informatie voor de raad beschikbaar of op welke termijn kom deze beschikbaar?
- Hoe is de raad omgegaan met de verantwoordingsinformatie die hij tot nu toe heeft ontvangen?

Een inventarisatie en analyse door de GRN van alle relevante gemeentelijke programma's en uitwerkingsplannen heeft mede de basis gelegd voor een door het College van B&W van Nijmegen daarna opgestelde compacte lijst met acht kerndoelen, waaronder:

- Zorg en ondersteuning bieden aan die personen die het nodig hebben.
- Iedereen benut de eigen mogelijkheden en neemt eigen verantwoordelijkheid waarbij we streven naar maximale zelfregie en samenredzaamheid.
- Optimale participatie in een inclusieve samenleving.
- Een verschuiving in de keten van zwaar naar licht: preventie voor curatie.
- Betaalbare zorg en ondersteuning.

In een gesprek van GRN met een vertegenwoordiging uit de raad blijkt dat de raadsleden niet bekend zijn met de kerndoelen en met de set niet uit de voeten kunnen omdat ze te algemeen zijn en te weinig sturend. GRN kiest er daarna voor zelf de acht kerndoelen uit te werken. Er is vanwege de weinig scherpe doelformuleringen voor gekozen geen SMART-indicatoren te selecteren, maar om de acht doelen uit te werken naar meer specifieke beleidsvragen. Deze uitwerking is ook voor andere rekenkamer(commis)sie)s interessant.

1. Iedereen benut de eigen mogelijkheden en neemt eigen verantwoordelijkheid, waarbij we streven naar maximale zelfregie en samenredzaamheid
 - Welk aandeel van bewoners dat zorg of ondersteuning nodig heeft, realiseert deze door inzet van burens, vrienden of familie?
 - Welk type zorg kan volgens bewoners het beste in de eigen omgeving worden aangeboden?

- In hoeverre zijn bewoners in staat tot maximale zelfregie en samenredzaamheid?
2. Betaalbare zorg en ondersteuning
- In hoeverre is de zorg vanuit de optiek van bewoners betaalbaar?
 - In hoeverre is de zorg vanuit de optiek van de gemeente betaalbaar?
 - Hoe ontwikkelen de kosten van de totale keten (per ondersteund huishouden) zich?

Deze nadere verfijning van de acht hoofddoelen van de gemeente blijken niet goed te relateren aan de beschikbare sturingsinformatie en binnen de gemeente gehanteerde indicatoren. Het probleem hierbij is divers. Behalve dat de kerndoelen te algemeen geformuleerd zijn, dekken de beschikbare indicatoren lang niet alle door de GRN geformuleerde nadere beleidsvragen. Voor diverse indicatoren geldt dat ze niet voldoende specifiek zijn voor het beantwoorden van de beleidsvragen. Tot slot zijn er indicatoren waarvan GRN zich afvraagt hoe zij inzicht zouden kunnen bieden in de mate van realisatie van één van de geformuleerde kerndoelen. Op basis van deze analyse formuleert GRN de volgende aanbevelingen:

- Stel een set van kerndoelen vast.
- Stel per kerndoel een aantal beleidsvragen ter nadere concretisering.
- Bepaal welke indicatoren antwoord geven op deze beleidsvragen.
- Wijdt werkbijeenkomsten van college en raad aan het uitwerken van 1 t/m 3.
- Maak heldere afspraken over de doorontwikkeling van de gewenste monitoring.
- Organiseer een planmatige en systematische behandeling van (de Wmo en) Jeugdhulp.

Doorklik: [Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen - sturen op zorg](#)

In de 3^e Bestuursrapportage 2016 'Nieuw jeugdstelsel Amsterdam' van april 2017, wordt voor de volgende thema's inzichtelijk op een rij gezet hoe belangrijke doelvariabelen zich hebben ontwikkeld in 2016, met name in het licht van het voorgaande jaar 2015:

- Maatschappelijke resultaten, onder meer
 - aantal jeugdigen met psychosociale problemen (dit aantal lijkt te dalen)
 - aantal gezinnen met machtiging uithuisplaatsing van d kinderrechtter (daalt)
- Zicht op uitvoering
 - hoog bereik jeugdgezondheidszorg onder 0, 3 en 5 jarigen
 - toenemend bereik opvoed- en opgroei-ondersteuning < 12 jaar
 - aantal verwijzingen naar specialistische jeugdhulp neemt toe...
 - ... maar minder dan toename van ondersteuning jeugdigen door Ouder- en Kindteams
 - aantal jeugdigen met pgb Jeugd beperkt toegenomen, kosten pgb's Jeugd gedaald
- Cliëntperspectief
 - stijging van aantal klachten
 - gelijkblijvend aantal bezwaarschriften
- Transformatieopgaven.

Doorklik: [Gemeente Amsterdam - 3e bestuursrapportage nieuw jeugdstelsel](#)

3.2 Wat willen we bereiken?

De Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet bevat een **probleemanalyse**, die aan de basis ligt van de invoering van de Jeugdwet. Aangegeven is dat in het tot 2015 gehanteerde jeugdstelsel

- de financiële prikkels het gebruik van dure gespecialiseerde zorg stimuleren,
- de samenwerking rond kinderen en gezinnen tekortschiet,
- dat afwijkend gedrag onnodig wordt gemedicaliseerd,
- en dat als gevolg daarvan een sterk kosten opdrijvend effect aanwezig is.

Bovendien is het jeugdzorgstelsel te ingewikkeld geworden, wat ook ten koste gaat van de effectiviteit en doelmatigheid van de zorg. De ambities van de stelselwijziging zijn direct te herleiden op deze probleemanalyse. Om het jeugdzorgstelsel eenvoudiger, effectiever en doelmatiger te maken, is bij de decentralisatie per 1 januari 2015 ingezet op preventie en stimuleren van de eigen kracht en op vraagreductie waar het 'onnodig' beroep op zorg betreft. Daarnaast wordt ingezet op integrale hulp aan gezinnen door middel van het concept 'één gezin, één plan, één regisseur'. Ook de kracht van professionals moet beter worden benut, door de professionals waar mogelijk meer ruimte te bieden.

De **doelen** van de Jeugdwet zijn door de Rekenkamer Metropool Amsterdam, Rekenkamer Rotterdam, Rekenkamer Utrecht en Rekenkamer Den Haag compact beschreven:

1. Vermindering vraag naar (zware) zorg, door:
 - a. betere preventieve zorg.
 - b. stimuleren en beter gebruiken van 'eigen kracht'.
 - c. demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.
2. Vermindering uitvoeringskosten door:
 - a. meer integrale aanpak van jeugd- en gezinsproblemen.
 - b. verbetering van samenwerking van betrokken organisaties.
 - c. meer ruimte voor professionals.

De Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet onderstreept dat het wetsvoorstel als doel heeft het jeugdstelsel te vereenvoudigen en **effectiever** en **efficiënter** te maken.

Eerste beeld:
tussenbalans

Een evaluatie van de Jeugdwet in casu de decentralisatie op het terrein van Jeugdhulp wordt in 2017 uitgevoerd door het Nederlands Jeugdinstuut (NJI). In de eerste helft van 2016 heeft NJI een voorlopige tussenbalans opgemaakt. Positief is dat "de basis van de jeugdhulp staat, het stelsel draait door". Er lijken geen grote gaten te vallen in de zorg en cliënten lijken meestal positief. NJI formuleert vijf **zorgpunten**:

- In de eerste plaats is de vraag of de transformatie voldoende op gang komt en wat de verhouding moet zijn tussen lokaal en regionaal om dat goed van de grond te krijgen.
- De kwaliteit van voorzieningen is onduidelijk, vooral die van de toegang en Veilig Thuis.

- Er lijkt te weinig gedeelde visie te zijn op hoe je in de sector op kwaliteit kunt inkopen en sturen en hoe de publieke verantwoording moet plaatsvinden. Er is veel wantrouwen; de administratieve lasten lijken enorm te groeien.
- Een aantal partners voor de gemeenten liggen buiten de directe sturing van de gemeente, terwijl ze wel heel belangrijk zijn voor het welslagen van de transformatie.
- De hele transformatie staat onder enorme druk door forse bezuinigingen.

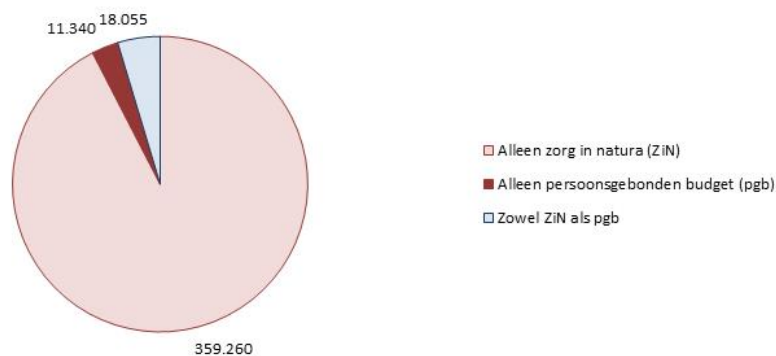
Doorklik naar opzet en stand van zaken evaluatie Jeugdwet: [SCP - evaluatie jeugdwet](#)

3.3 Welke doelgroepen zijn betrokken?

De decentralisatie van de jeugdzorg raakt primair jeugdigen en hun ouders of verzorgers. Er zijn in Nederland circa 4,5 miljoen jeugdigen onder de 18 jaar (www.jeugdmonitor.cbs). Per jaar worden momenteel circa 180.000 kinderen geboren. Onderzoek toont aan dat circa 15 procent van de jongeren op enig moment in de jeugd kampt met serieuze problemen. Dit kan leiden tot een beroep op ondersteuning, hulp of zorg. Bij circa 5 procent zijn de problemen zo serieus dat er een groot risico is op maatschappelijke uitval. Het gaat dan om gedragsproblemen, psychische stoornissen, verstandelijke beperkingen, een instabiele thuissituatie, mishandeling, schulden of criminaliteit in de directe omgeving.

Het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) verzorgt periodieke beleidsinformatie over voor gemeenten relevante ontwikkelingen op het terrein van de jeugdhulp (CBS, Jeugdhulp 2016, 2017). Het aantal jongeren met jeugdhulp is over heel 2016 geraamd op circa 388.000, waarvan de meesten alleen Zorg in Natura ontvangen:

Aantal jongeren met jeugdhulp naar financieringsvorm, over heel 2016
Bron: CBS



Het leeuwendeel van de jongeren met jeugdhulp ontvangt alleen jeugdhulp (circa 343.000 jongeren). Daarnaast zijn er 8.700 jongeren die alleen onder jeugdbescherming vallen en nog eens ruim 5.400 jongeren waarvoor jeugdreclassering van kracht was. Met name jeugdbescherming gaat vaak gepaard met jeugdhulp. In totaal 29.300 jongeren ontvingen in 2016 jeugdhulp en stonden ingeschreven voor jeugdbescherming:

Samenloop jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, cliënten heel 2016	
Regeling op terrein Jeugdwet	Aantal jongeren
• Alleen jeugdhulp	342.975
• Alleen jeugdbescherming	8.715
• Alleen jeugdreclassering	5.400
• Jeugdhulp en jeugdbescherming	29.315
• Jeugdhulp en jeugdreclassering	3.695
• Jeugdbescherming en jeugdreclassering	250
• Jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering	1.335
Totaal	391.685

Bij elkaar ontvingen over heel 2016 circa 377.000 jongeren jeugdhulp. Circa 14.500 jongeren ontvangen geen jeugdhulp maar vallen wel onder jeugdbescherming en/of jeugdreclassering. Daar staat tegenover dat van alle jongeren die jeugdhulp ontvangen, circa 48.500 jongeren tegelijkertijd ook ofwel onder jeugdbescherming ofwel onder jeugdreclassering ofwel onder beide regiems vallen. De overlap van jeugdhulp met jeugdbescherming en jeugdreclassering komt daarmee uit op circa 13 procent.

Relatief gezien werd de meeste jeugdhulp verleend in de vier grote steden, in Zuid- en Midden-Limburg, in Holland-Rijnland en in delen van het Noordoosten van Nederland. Van de kinderen jonger dan 18 jaar ontving in deze gemeenten 12,5 tot 13 procent jeugdhulp.

3.4 Welke keuzes moeten worden gemaakt?

De decentralisatie van de jeugdzorg stelt gemeenten voor belangrijke beleidsmatige en organisatorische keuzes. Gemeenten zijn verplicht een aantal zaken op te pakken. In de Jeugdwet is vastgelegd dat gemeenten in ieder geval de volgende taken hebben:

1. Gemeenten zijn verplicht een **beleidsplan** op te stellen voor preventie, jeugdhulp en uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Voor de kindbescherming en jeugdreclassering zijn gemeenten verplicht contracten af te sluiten met gecertificeerde instellingen.
2. Gemeenten zijn verplicht een voorziening te treffen op het gebied van jeugdhulp bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en een voorziening voor kortdurend verblijf. De Jeugdwet bevat **uitgangspunten** voor de uitwerking daarvan. De ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen, gezinnen en mede-opvoeders moet integraal en laagdrempelig vormgegeven worden. Bij een interventie wordt uitgegaan van de 'eigen kracht' en van het sociale netwerk van betrokkenen.
3. Een belangrijk uitgangspunt is dat in situaties van meervoudige problemen deze problemen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang worden beschouwd. Stapeling van problemen komt veel voor, bijvoorbeeld op het vlak van opgroei- en opvoedproblemen, financiën, huisvesting, gezondheid en welzijn. De opgave is om integrale hulp te bieden

volgens het principe van **'één gezin, één plan, één regisseur'**.

4. Een belangrijke taak van gemeenten is om samenwerking tussen professionals te bevorderen en te borgen. Het gaat onder meer om jeugdartsen, kinder- en jeugdpsychologen, orthopedagogen en om bijvoorbeeld leerkrachten, gezinscoaches, welzijnsmedewerkers. Een mogelijkheid is om deze professionals in te zetten in een **Sociaal Wijkteam** of 'Jeugdteam' dat zich richt op nulde en eerstelijnszorg. De te kiezen samenwerkingsvorm moet zo zijn dat gemeenten hun verantwoordelijkheid nog voldoende kunnen waarmaken, ondanks dat bij de samenwerking vaak veel partijen betrokken zijn.
5. Vanwege in te kopen diensten moeten gemeenten hun rol als **opdrachtgever** goed vorm geven. Dit vereist dat gemeenten goed weten welke diensten zij willen inkopen, in welke vorm en welke aantallen en dat zij hun opdrachtgeversrol adequaat invullen.
6. Gemeenten moeten beschikken over voldoende uitvoeringskracht om de nieuwe taken goed uit te kunnen voeren. Elke gemeente is daarvoor zowel bestuurlijk als financieel zelf verantwoordelijk. De Jeugdwet stelt wel dat (sub)regionale en soms bovenregionale **samenwerking** nodig is. Expliciet wordt dit nodig geacht bij specifieke taken als uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bepaalde specialistische vormen van jeugdhulp en de gesloten jeugdhulp.
7. Een belangrijk uitgangspunt in de sturingsfilosofie van de nieuwe jeugdzorg is, dat wordt ingezet op preventie en eigen kracht van mensen als middel om te besparen op specialistische zorg. Voor een aantal vormen van jeugdhulp geldt dat vroegtijdige ondersteuning kan voorkomen dat jeugdigen en hun ouders onnodig gebruik maken van specialistische of ingrijpende vormen van jeugdhulp. Gemeenten moeten erop toezien dat, ook bij samenwerking of gezamenlijke inkoop, de financieringssystematiek zo wordt ingericht dat 'afschuiven' naar specialistische zorg niet lonend is.

3.5 Op welke schaal en met wie gaan we samenwerken?

- Niet verplicht, wel wenselijk
- In de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet is door de wetgever aangegeven dat samenwerking tussen gemeenten niet verplicht is, maar wel is aangegeven dat het voor de hand ligt dat gemeenten regionaal of bovenlokaal zullen samenwerken. Voor enkele taken is specifiek aangegeven dat samenwerking van gemeenten gewenst is:
- Artikel 2.4 van de Jeugdwet geeft aan dat "gemeenten voor de uitvoering van deze leveringsplicht bovenlokaal samenwerken", waarbij het dan gaat om Jeugdbescherming/Jeugdreclassering.
 - In artikel 2.5 is bepaald dat "van gemeenten ook wordt verwacht dat zij de krachten op dit vlak op bovenlokaal niveau bundelen..." met betrekking tot de inrichting van het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kinder mishandeling (AMHK).

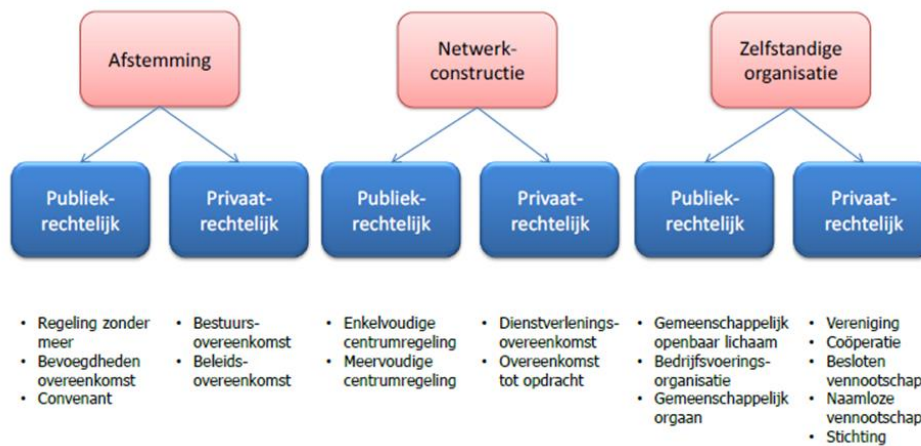
In de Jeugdwet is verder bepaald dat bovenlokale of regionale samenwerking een onderwerp is dat aan de orde dient te komen in de voor 2018 voorziene evaluatie. In het 'Evalu-

atiekader Jeugdwet' is bepaald dat de volgende aspecten in de voor 2018 voorziene evaluatie van de Jeugdwet aan de orde komen:

- Op welke aspecten van de Jeugdwet werken gemeenten (boven)regionaal samen?
- Hoe waarderen gemeenten en zorgaanbieders de regionale samenwerking?

De gewenste bovenlokale of regionale samenwerking kan op uiteenlopende manieren tot stand komen. Gemeenten zijn vrij hierin hun eigen keuzes te maken. De 'zwaarte' van de samenwerking kan variëren van vooral afstemmen tot het gezamenlijk oprichten van een zelfstandige organisatie. De Rekenkamer Maastricht (oktober 2015) heeft de uiteenlopende opties als volgt in beeld gebracht:

Figuur 2.2 Bestuurlijke samenwerking: typen en rechtsvormen



Centrumstad
in de lead

Een veel gebruikte manier om samen te werken op het terrein van de Jeugdwet, is de zogenoemde **centrumgemeenteregeling**, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Gemeenten in een bepaalde regio kunnen bevoegdheden mandateren aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van één van de deelnemende gemeenten. Meestal is dit de centrumgemeente. Voorbeelden hiervan betreffen onder meer Flevoland, Friesland en Zuid-Limburg.

In Flevoland is de 'Centrumregeling Sociaal Domein' eind 2016 geëvalueerd (BMC Advies, november 2016). De centrumregeling heeft betrekking op samenwerking zowel op het terrein van de Jeugdwet als de Wmo. De evaluatie laat zien dat de gemeenten weliswaar de doelen voor de samenwerking onderschrijven, maar dat er nog veel ruimte is voor verbetering. Mede door het uitgangspunt "lokaal waar mogelijk, regionaal waar nodig", is de samenwerking "minimaal ingevuld". Een gevoel van gezamenlijk eigenaarschap en onderlinge verbondenheid wordt gemist. Verder is er nog veel onduidelijk over rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, onder meer voor het opdrachtgeverschap richting de Aankoopcentrale. Bij de uitvoering van de verschillende taken wordt als knelpunt ervaren dat het automatiseringssysteem (Stipter) nog niet goed werkt, waardoor financiële en administratieve processen niet soepel lopen en de Aankoopcentrale "de basis nog niet op orde heeft".

De centrumregeling wordt op het terrein van de Jeugdwet met name vaak toegepast om de noodzakelijke inkoop bij zorgaanbieders voldoende efficiënt en zorgvuldig te kunnen uitvoeren. De centrumgemeente voert de taken uit tegen vergoeding van de werkelijke uitvoeringskosten, naar rato te verdelen over de aangesloten gemeenten.

Doorklik: [Flevoland - centrumregeling sociaal domein](#) en evaluatie van deze centrumregeling [Evaluatie centrumregeling Flevoland](#)

Gezamenlijke organisatie Een alternatief voor een centrumgemeenteregeling is het oprichten van een **zelfstandige organisatie**. Onder meer in de regio Zuid-Holland Zuid is hiervoor gekozen.

De zeventien gemeenten in [Zuid-Holland Zuid](#) hebben ervoor gekozen samen te werken in de Jeugdhulp en ten behoeve daarvan het grootste deel van het gemeentelijk budget over te hevelen naar de Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid. Deze serviceorganisatie is ondergebracht in een bestaande Gemeenschappelijke Regeling, namelijk die van de Dienst Gezondheid & Jeugd. De serviceorganisatie richt zich vooral op het inkopen van zorg en de facturering. In Zuid-Holland Zuid hebben de gemeenten er verder voor gekozen een Stichting Jeugdteams op te richten, die als opdrachtnemer fungeert van de gezamenlijke serviceorganisatie. De Stichting Jeugdteams richt zich met name op de uitvoering van de toegang tot de jeugdhulp en de eerstelijns ambulante hulp. De Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid heeft de volgende taken:

- Inkoopmanagement.
- Contractmanagement.
- Budgetbeheersing en risicomanagement.
- Monitoring en informatievoorziening.
- Accountmanagement en beleid.

De Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid is medio 2016 geëvalueerd (Seinstravandelaar B.V., juni 2016). De conclusies op hoofdlijnen luiden dat betrokkenen vanuit de gemeenten de organisatie als “proactief, betrokken, kwalitatief hoogwaardig en slagvaardig” ervaren. Verder wordt het als positief gezien dat de organisatie heeft bijgedragen aan het grip houden op de financiën. De inkoop en facturatie is professioneel georganiseerd. De organisatie is transparant en duidelijk voor zowel aangesloten gemeenten als te contracteren zorgaanbieders. Als verbeterpunten worden gezien:

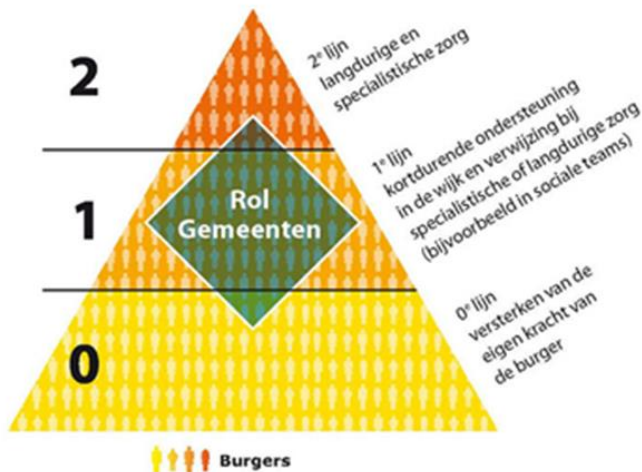
- Vormgeving van en regie op de transformatie.
- Inzicht in kwaliteit en kwantiteit van de zorg.
- Matchen van informatiebehoefte van bestuurders en raden versus de Serviceorganisatie zelf.
- Rol en positie van de Stichting Jeugdteams is niet altijd helder.
- Een kleinschalige organisatie blijft kwetsbaar.

Doorklik: [Evaluatie serviceorganisatie jeugd Zuid-Holland Zuid](#)

3.6 Organisatie van toegang en doorverwijzing naar 1^e en 2^e lijns-zorg

Een belangrijk doel van de decentralisatie in de vorm van de Jeugdwet, is regie op de toegang tot de jeugdhulp, op het optimaal benutten van ‘eigen kracht’ en op het optimaal inzetten van respectievelijk algemeen toegankelijke voorzieningen (1^e lijn) en specialistische zorg waarbij maatwerk gevraagd is (2^e lijn). De Jeugdwet is gebaseerd op de aanname dat

gemeenten dit beter kunnen organiseren. De opgave is dat jongeren de zorg krijgen die nodig is. Niet meer, maar ook niet minder dan nodig.



De **Rekenkamer Amersfoort** heeft laten onderzoeken (Regioplan Beleidsonderzoek, augustus 2016) wat de doelen waren bij de decentralisaties in het sociaal domein, wat nu als sterke en minder sterke punten worden ervaren en welke kansen en risico's er zijn.

Het blijkt dat bij aanvang van de decentralisatie van de jeugdzorg duidelijke ambities waren geformuleerd (Regionaal Transitie Arrangement Jeugdzorg Eemland, oktober 2013), waarbij onder meer werd ingezet op:

- Minder instroom (20 procent) bij de specialistische GGZ door versterking van de Basis GGZ.
- Ten aanzien van de voorheen provinciale jeugdzorg afbouw van de specialistische zorg, door handhaving van 80 procent van de residentiële zorg en ombouw voor de overige 20 procent naar ambulante zorg.

In het hier mede op gebaseerde 'Uitvoeringsprogramma Jeugd 2016-2019' van de gemeente Amersfoort, ontbreken SMART geformuleerde doelstellingen op dit vlak. In de uitgevoerde evaluatie van de Rekenkamer Amersfoort wordt daarom geconstateerd dat "de effectiviteit van de toegang tot de zorg halverwege 2016 nog lastig te beoordelen is. Het onderzoek laat zien dat (...) wijkteams nog zoekende zijn en de samenwerking met huisartsen nog niet optimaal is, waardoor via de toegang sturen op de transformatiedoelstellingen (meer preventie, minder specialistische zorg) lastig is." Op basis van cijfers van het CBS constateert Regioplan wel dat Amersfoort iets beter dan landelijk scoort wat betreft de consumptie van specialistische jeugdhulp in de categorie 'sterk stedelijk'. Dit effect kan (nog) niet worden toegeschreven aan de gehanteerde beleidskeuzes en daarop geënte uitvoeringspraktijk. Als een sterkte in de huidige uitvoeringspraktijk wordt gezien, dat de samenwerking met het onderwijs duidelijk accent heeft.

Een risico bij de regie op de toegang tot de jeugdhulp en de verdere doorverwijzing, betreft de dominante positie van huisartsen. Van alle doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp komt 80 procent voor rekening van huisartsen. De overige doorverwijzingen worden gepleegd door de wijkteams.

Doorklik: [Rekenkamer Amersfoort - onderzoek sociaal domein](#)

De gemeente **Amsterdam** heeft april 2017 een 'Factsheet transformatieopgaven jeugdhulp' gepubliceerd, waarin op inzichtelijke wijze wordt ingegaan op de ambities op het terrein van de jeugdhulp. Deze zijn als volgt geclusterd:

- Eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht.
- Kleine problemen blijven klein.
- Snel effectieve hulp dichtbij.
- Goedkoper en van goede kwaliteit.

De 'Factsheet' werkt deze ambities inzichtelijk uit naar voorlopige resultaten, met name ook voor de organisatie van toegang en doorverwijzing. Bovendien wordt door middel van infographics de 'boodschap' nader verduidelijkt:

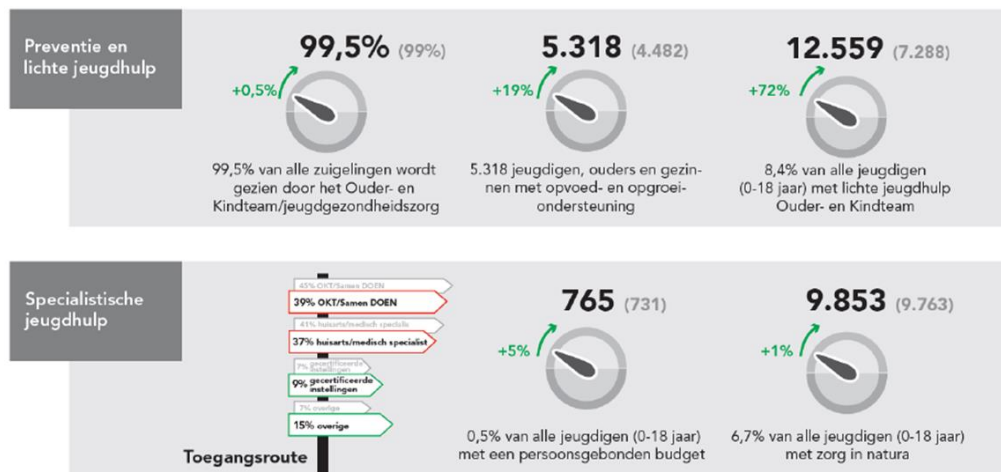
Ambitie	Resultaten									
<p>Eigen verantwoordelijkheid en kracht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer jeugdigen en gezinnen worden tijdig en in de directe omgeving geholpen. • Voor preventie in de vorm van informatie en advies, opvoed- en opgroei-ondersteuning en voor lichte vormen van jeugdhulp kunnen ouders en jeugdigen in hun directe omgeving terecht bij de Ouder- en Kindteams. • De Ouder- en Kindteams werken laagdrempelig en in verbinding met de wijk en school. • Het beroep op de specialistische jeugdhulp daalt. 	<p>Het aantal bezoekers van de website van het Ouder- en Kindteam stijgt. Dat is positief. Ook het aantal gebruikers van de chat van het Ouder- en Kindteam is toegenomen. Bovendien slagen de Ouder- en Kindteams er vaker in de eigen netwerken van gezinnen te mobiliseren. Aandachtspunt is de daling van het beroep op ondersteuning bij het opstellen van een familiegroepsplan</p> <p>Meer jeugdigen en gezinnen worden tijdig en in de directe omgeving geholpen. Zij kunnen hiervoor terecht bij de Ouder- en Kindteams. De Ouder- en Kindteams werken laagdrempelig en in verbinding met de wijk en school. Het beroep op de specialistische jeugdhulp daalt. Dit is de ambitie. Wat zien we in de cijfers?</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Jeugdhulp Ouder- en Kindteam</th> <th>Specialistische jeugdhulp</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>7.288</td> <td>9.894</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>12.559</td> <td>10.013</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	Jeugdhulp Ouder- en Kindteam	Specialistische jeugdhulp	2015	7.288	9.894	2016	12.559	10.013
Jaar	Jeugdhulp Ouder- en Kindteam	Specialistische jeugdhulp								
2015	7.288	9.894								
2016	12.559	10.013								
<p>Kleine problemen blijven klein</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer jeugdigen en gezinnen worden tijdig en in de directe omgeving geholpen. Voor preventie in de vorm van informatie en advies, opvoed- en opgroei-ondersteuning 	<p>Het is positief dat de naamsbekendheid van de Ouder- en Kindteams is toegenomen, het bereik van de jeugd-gezondheidszorg onverminderd hoog is en meer jeugdigen ouders en gezinnen gebruik gemaakt hebben van het preventieaanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning. Bovendien blijkt dat de Ouder- en Kindteams fors meer</p>									

<p>en voor lichte vormen van jeugdhulp kunnen ouders en jeugdigen in hun directe omgeving terecht bij de Ouder- en Kindteams. De Ouder- en Kindteams werken laagdrempelig en in verbinding met de wijk en school. Het beroep op de specialistische jeugdhulp daalt.</p>	<p>jeugdigen (en hun ouders) met lichte jeugdhulp hebben ondersteund, terwijl het aantal jeugdigen met specialistische jeugdhulp maar licht is gestegen. Een goede beweging als het gaat om de transformatie en het klein houden van kleine problemen.</p>
<p>Snel effectieve hulp dichtbij</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waar nodig wordt specialistische jeugdhulp tijdig erbij gehaald. Jeugdigen en hun ouders kunnen daarvoor zoveel mogelijk dichtbij huis terecht. • Waar meervoudige problematiek ontstaat biedt Samen DOEN ondersteuning vanuit de wijk. Het beroep op de jeugdbescherming en de OMPG+ aanpak neemt af. • Ouders en jeugdigen lopen zo min mogelijk aan tegen barrières van wachttijden, bureaucratie en andere belemmeringen die te maken hebben met de inrichting of organisatie van het jeugdstelsel. 	<p>De instroom van het aantal gezinnen in de Samen DOEN aanpak en het aantal gezinnen in de jeugdbescherming nemen af. Deze beweging – in combinatie met de stijging van het aantal jeugdigen dat wordt geholpen vanuit de Ouder- en Kindteams – lijkt een positieve ontwikkeling. Of kwetsbare gezinnen in alle gevallen snel en effectief genoeg geholpen worden vanuit de lokale teams, de gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis, wordt op het ogenblik nader onderzocht. Ook neemt het aantal jeugdigen dat te lang moet wachten op specialistische jeugdhulp af, maar het lukt nog niet altijd om tijdig passende hulp in te zetten. Andere aandachtspunten zijn de geringe afname van het aantal jeugdigen in een verblijfsvoorziening en de gestegen inzet vanuit de OMPG+ aanpak (inclusief procesregie woonurgenties). Hoewel het lukt om de uitgaven binnen de beschik</p>
<p>Goedkoper en van goede kwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • De kosten voor de jeugdhulp nemen af en blijven binnen de beschikbare gemeentelijke budgetten. De kwaliteit van de jeugdhulp neemt toe. Instellingen werken resultaatgericht en ouders en jeugdigen zijn tevreden. 	<p>Hoewel het lukt om de uitgaven binnen de beschikbare budgetten te houden, zijn de kosten voor specialistische jeugdhulp licht gestegen. Verder zien we dat de uitval van jeugdigen in de gespecialiseerde jeugdhulp nagenoeg gelijk blijft. Het aantal klachten over jeugdhulp en het jeugdstelsel is toegenomen, al blijft de omvang beperkt. Hoewel het de ambitie is dat jeugdigen en ouders tevreden zijn, beoordelen we de stijging van het aantal klachten in deze fase van het stelsel als positief. Jeugdigen en ouders met klachten weten de weg beter te vinden. Door beter zicht te krijgen op knelpunten zijn we in staat om – in samenwerking met cliënten jeugdhulp en belangenorganisaties – bij te sturen.</p>

Doorklik:

https://www.amsterdam.nl/publish/pages/825635/factsheet_transformatieopgave.pdf

De Factsheet is samen met de 3^e Bestuursrapportage 2016 'Nieuw jeugdstelsel Amsterdam' door het College van B&W vastgesteld op 18 april 2017. Ook deze rapportage laat voor diverse kerndoelen van de jeugdhulp zien hoe is gescoord op relevante indicatoren. De resultaten van 2016 worden inzichtelijk vergeleken met die over 2015 en voorzien van een duiding. Ter illustratie de ontwikkeling van de specialistische jeugdhulp in het perspectief van preventie en lichte jeugdhulp:



3.7 Wat zijn de financiële consequenties?

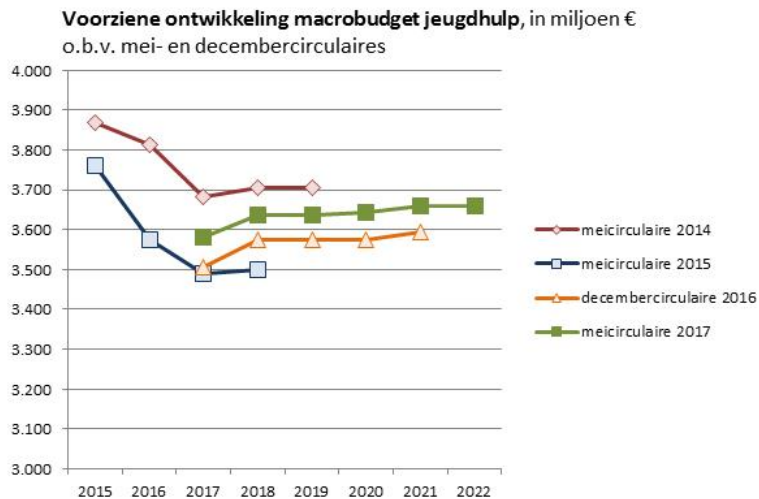
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de staatssecretaris van VWS hebben op 11 en 18 mei 2017 bestuurlijk overleg gevoerd over onder meer de huidige en voor de komende jaren verwachte tekorten bij gemeenten voor de jeugdhulp en de Wmo 2015. Waar gemeenten in het eerste jaar na decentralisatie van de jeugdhulp overhielden op het ontvangen budget, is deze situatie in 2016 veranderd.

Van overschot naar tekorten

Uit een eind 2016 gehouden enquête onder gemeenten bleek dat veel gemeenten vrezende in 2016 en 2017 niet genoeg te hebben aan het budget voor jeugdhulp dat zij vanuit het rijk toegewezen hebben gekregen. Van de 215 gemeenten die meededen aan de enquête verwachtte 57 procent voor 2016 een tekort op het budget voor jeugdhulp en voor 2017 is dit opgelopen tot 61 procent. De tekorten leiden er toe dat diverse gemeenten eind 2016 hebben besloten voor bepaalde segmenten binnen de jeugdhulp zeer selectief te zijn bij toekenning van nieuwe aanvragen. Het College van B&W van de gemeente Almere was, bijvoorbeeld, oktober 2016 voornemens alleen nog kinderen die in een crisissituatie verkeren door te sturen naar de geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz) of als de kinderrechter het verplicht. Dit voornemen is door de gemeenteraad niet gesteund.

De tekorten hangen onder meer samen met de verlaging van het macrobudget voor de jeugdhulp in de afgelopen jaren. Werd in de meicirculaire van 2014 nog uitgegaan van een totaal budget van bijna € 3,9 miljard voor 2015 en € 3,8 miljard voor 2016, in de meicir-

culaire van 2015 is het voor 2016 voorziene budget gedaald naar minder dan € 3,6 miljard en is een verdere daling voorzien. Daarna is weer een beperkte ophoging van de budgetten gevolgd, maar niet tot het niveau waarmee de gemeenten in 2015 startten:



Het macrobudget voor de jeugdhulp wordt met ingang van 2016 uitgesplitst naar gemeenten op basis van een objectief verdeelmodel.

1. Door de Algemene Rekenkamer is in 2013 en 2014 onderzoek uitgevoerd naar de macrobudgetten voor de Jeugdwet. Mede daardoor is het voor gemeenten in totaal beschikbare macrobudget verhoogd van eerst € 3,4 mld naar € 3,9 mld. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat in het onderzoek wel de beschikbare budgetten zijn onderzocht, maar niet de **uitvoeringskosten**. Hier ligt een groot risico. Door de decentralisatie kunnen in de uitvoering schaalnadelen ontstaan, waardoor kosten toenemen.
2. De onderzoeken van de rekenkamers van de G4 signaleren ook een ander financieel risico. Dit betreft het zogenoemde '**boeggolfeffect**'. De rekenkamers signaleren dat de vier grote steden momenteel fors investeren 'aan de voorkant' van de transitie. Dit kan tot gevolg hebben dat tijdelijk een toename van de zorgvraag optreedt, die niet is meegenomen bij de nu voor 2015 geraamde budgettaire ruimte.

4 Decentralisatie 3: van AWBZ naar Wmo

4.1 Aansturen en verantwoorden, rol van raad en rekenkamer

Rekenkamer Utrecht heeft in 2016 een gericht onderzoek naar sturingsinformatie en informatievoorziening voor de gemeenteraad gepubliceerd. Doel van het onderzoek was het verkrijgen van inzicht in hoeverre de aan de raad gestuurde informatie aansluit bij de behoefte van de raad. Met name wordt daarbij teruggerepen op een op 11 november 2014 door de raad ontvangen brief van het College van B&W over de monitoring, verantwoording en wijze van informeren over de voortgang van 'Meedoen naar Vermogen' en 'Zorg voor Jeugd'. Het programma 'Meedoen naar Vermogen' heeft betrekking op de uitvoering van de Wmo 2015. Aanleiding voor het onderzoek is dat in de begrotingsbehandeling van na jaar 2015 is gebleken dat de raad het erg lastig vond om te beoordelen of de gemeente 'op koers' ligt. Diverse fracties wezen erop dat informatie over verschillende relevante beleidsindicatoren nog ontbreekt.

De Rekenkamer Utrecht concludeert dat de gemeente vorderingen maakt op het vlak van monitoring en verantwoording. Het laat onverlet dat de rekenkamer enkele kritische noten kraakt, met name gericht op. Ten aanzien van de samenhang en consistentie, waarbij concreet onder meer wordt opgemerkt dat de aanwezige samenhang tussen de 3D's onvoldoende doorklinkt in de voortgangsrapportages voor respectievelijk de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015. Op het niveau van de producten is het beeld dat de indicatoren die zijn opgenomen in de programmabegrotingen en de voortgangsrapportages verschillen. Een deel komt in beide producten terug, maar ook hier ontbreekt het aan duidelijke samenhang. Een deel van de indicatoren wordt voorzien van streef- en realisatiewaarden, wat positief bijdraagt aan het inzicht in de voortgang van beleid. Informatie over 'outcome', ofwel maatschappelijke effecten, ontbreekt. In het algemeen worden wel meer indicatoren uitgewerkt dan in 2015.

Doorklik: [Rekenkamer Utrecht - meten is weten](#)

De **Rekenkamercommissie Haarlemmermeer** heeft in september 2016 een 3D-brede nulmeting uitgevoerd. Ten aanzien van de aansturing en verantwoording van taken, wordt geconcludeerd dat er ten aanzien van de aansturing van zorgaanbieders nog verbeteringen gemaakt moeten worden. De zorgaanbieders worden vooralsnog vooral op prijs aangestuurd. De zogenoemde 'categoriemanagers' die binnen de gemeente verantwoordelijk zijn voor de zorginkoop, onder andere op het terrein van de Wmo 2015, hebben in 2016 weliswaar meer ruimte gekregen om naast prijs ook kwalitatieve overwegingen te laten meespelen bij de inkoop en aansturing van zorgaanbieders, maar in de praktijk wordt deze ruimte nog niet volledig benut. Ook in breder perspectief is de managementinformatie en de informatievoorziening over de resultaten van het beleid op diverse aspecten voor verbetering vatbaar.

Doorklik: [RKC Haarlemmermeer - nulmeting Sociaal Domein](#)

Zoals in paragraaf 3.1 toegelicht, heeft de **Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen** (GRN) diepgaand onderzoek gedaan naar 'sturen op zorg', gericht op zowel de Wmo als de Jeugdhulp.

4.2 Wat willen we bereiken?

Het kabinet formuleert de **hoofddoelen** van de decentralisatie van de AWBZ als volgt:

1. Het verbeteren van de kwaliteit van zorg en ondersteuning.
2. Het vergroten van de betrokkenheid in de samenleving.
3. De financiële houdbaarheid van langdurige zorg en ondersteuning.

Deze doelen zijn ook van toepassing op de Wmo. Belangrijk voor de nieuwe Wmo is dat gemeenten alleen voorzieningen of zorg aanbieden als de cliënt

- niet op eigen kracht
- met hulp van familie of anderen in zijn of haar sociale omgeving
- of met mantelzorg

in staat is tot zelfredzaamheid of participatie.

Als alsnog voorzieningen nodig zijn, dan wordt eerst bekeken of algemene voorzieningen volstaan. Als algemene voorzieningen het probleem onvoldoende verminderen, komen maatwerkvoorzieningen in beeld. Maatwerkvoorzieningen zijn dan wel verplicht. Van deze omslag worden niet alleen positieve financiële effecten verwacht, die ook nodig zijn vanwege de budgetkortingen, maar ook een versterking van de sociale samenhang.

Bij de decentralisatie van de AWBZ ging het Rijk uit van de veronderstelling dat gemeenten flink kunnen bezuinigen op de nieuwe taken, door uit te gaan van de mogelijkheden van mensen en mensen 'op maat' te ondersteunen. Daarnaast was het uitgangspunt dat er besparingen mogelijk zijn door de decentralisatie van AWBZ-taken naar de gemeenten in samenhang te bezien met die van de Jeugdhulp en de Participatiewet.

De Wmo 2015 verplicht gemeenten periodiek een plan voor maatschappelijke ondersteuning vast te stellen. Zowel de omvang van het aanbod als de kwaliteit daarvan moeten worden afgestemd op de behoefte. De opdracht om periodiek een meerjarig **beleidsplan** op te stellen bestaat ook in de huidige Wmo. De Wmo 2015 bepaalt dat gemeenten in het beleidsplan de hiervoor toegelichte omslag in denken en handelen uitwerken. Gemeenten moeten daarbij de volgende **beleidsvoornemens** uitwerken:

1. Bevordering van de sociale samenhang, toegankelijkheid van voorzieningen en ruimten van mensen met een beperking, veiligheid en leefbaarheid, voorkoming en bestrijding van huiselijk geweld.
2. Ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.
3. Vroegtijdig vaststellen of inwoners maatschappelijke ondersteuning nodig hebben.
4. Voorkomen dat inwoners maatschappelijke ondersteuning nodig hebben (preventie).

5. Algemene voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning aanbieden.
6. Maatwerkvoorzieningen aanbieden ter ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie, opvang en beschermd wonen, aan inwoners met een beperking die niet op eigen kracht, met steun van de omgeving of met een algemene voorziening geholpen zijn.

Tot 2015 zijn de beleidsdoelen van de Wmo uitgewerkt in negen prestatievelden. Deze prestatievelden werden door gemeenten voorzien van zo mogelijk SMART-geformuleerde doelen. In de nieuwe Wmo worden deze prestatievelden niet langer onderscheiden. Wel worden drie **thema's** centraal gesteld, die door gemeenten moeten worden voorzien van concrete doelstellingen:

Negen prestatievelden...	... drie thema's
<ol style="list-style-type: none"> 1. De leefbaarheid en sociale samenhang in dorpen, wijken en buurten te bevorderen. 2. Jeugdigen met problemen met opgroeien en ouders met problemen met opvoeden preventief ondersteunen. 3. Informatie, advies en cliëntondersteuning geven. 4. Mantelzorgers en vrijwilligers ondersteunen. 5. Bevorderen dat mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren. 6. Mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem voorzieningen verlenen om hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer te behouden. 7. Maatschappelijke opvang bieden, waaronder vrouwenopvang. 8. Openbare geestelijke gezondheidszorg bevorderen, met uitzondering van psychosociale hulp bij rampen. 9. Verslavingsbeleid bevorderen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld 2. Ondersteuning van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving 3. Beschermd wonen en opvang voor mensen met psychische of sociale problemen of voor mensen die, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, de thuissituatie hebben verlaten

4.3 Welke doelgroepen zijn betrokken?

De decentralisatie van de AWBZ heeft voor een deel betrekking op de Wmo en dus de gemeentelijke overheid. Bij de taken die naar de Wmo zijn overgedragen gaat het vooral om mensen die aangewezen zijn op zorg buiten zorginstellingen, ofwel de ambulante of **extramurale begeleiding** en **ondersteuning**. Beide begrippen zijn voorzien van een gedetail-

leerde uitwerking. Dit is noodzakelijk om voldoende duidelijkheid te creëren voor de betrokken burgers en afspraken te kunnen maken over de bekostiging van de over te dragen taken. De decentralisatie raakt mensen die gebruik maken van de volgende activiteiten:

1. Begeleiding en het bijbehorend vervoer.
2. Kortdurend verblijf.
3. Ondersteuning algemene dagelijkse levensverrichtingen.
4. Inloopfunctie GGZ.
5. Beschermd wonen.
6. Cliëntondersteuning.

De extramurale of ambulante begeleiding is een divers cluster van activiteiten. Het gaat om de ondersteuning (praktische hulp, structuur en regie in de persoonlijke levenssfeer) van een diverse groep mensen en uiteenlopende **doelgroepen**. Mensen met een verstandelijk, lichamelijke en zintuigelijke handicap, dementerende ouderen en mensen met GGZ-problematiek. Doel van deze begeleiding is om zelfredzaamheid te bevorderen en zo opname of verwaarlozing te voorkomen. Voorbeelden van begeleiding zijn: woonbegeleiding, gezinsondersteuning, dagbesteding voor verstandelijk beperkten, logeerhuizen, sport voor verstandelijk beperkten, vakantie activiteiten voor verstandelijk beperkten.

Een activiteit die bij de decentralisatie veel aandacht krijgt, is de **dagbesteding**. Dagbesteding kan zowel recreatief als arbeidsmatig van karakter zijn. Op diverse plaatsen wordt verkend of delen van de dagbesteding kunnen worden gecombineerd met het beschut werken in het kader van de Wsw. Vooral mensen met een ernstige beperking maken gebruik van dagbesteding. Het kan gaan om het maken van schilderijen, in- en uitpakwerk, werken in een tuinderij, activiteiten in een timmerfabriek, koken, enzovoort.

Daarnaast is in het kader van de Wmo 2015 aan het Gemeentefonds budget toegevoegd voor de ondersteuning en waardering van:

1. mantelzorgers,
2. sociale wijkteams,
3. doventolk

en aanvullend budget samenhangend met het afschaffen van de Wtcg (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten), CER (Compensatieregeling Eigen Risico) en uitvoeringskosten.

4.4 Welke keuzes moeten worden gemaakt?

Veel gemeenten kiezen er voor om de nieuwe Wmo-taken in 2015 'beleidsarm' uit te voeren. De 'oude' situatie wordt zoveel als mogelijk gecontinueerd, waarna in de loop van 2015 wordt bezien op welke punten de gemeente wijzigingen wil doorvoeren. Of moet doorvoeren vanwege financiële noodzaak. De echte transformatie, in de zin van 'anders werken', moet vanaf 2016 op gang komen.

Ongeacht de lokale omstandigheden, is een aantal vraagstukken overal aan de orde. Over deze vraagstukken moeten gemeenten zeker op termijn beslissingen nemen:

1. Welke visie heeft de gemeente op de eigen kracht van burgers en haar rol daarbij?
2. Hoe wil de gemeente de toegang tot voorzieningen regelen? Ook de rol van eventuele sociale wijkteams moet daarbij worden meegenomen.
3. Hoe betreft de gemeente(raad) burgers, cliënten en zorgorganisaties?
4. Welke rol speelt de gemeente bij (het sturen van) samenwerking met en tussen zorgaanbieders?
5. Hoe wil de gemeente de inkoop van zorg en ondersteuning regelen?
6. Hoe gaat de samenwerking met zorgverzekeraars georganiseerd worden?
7. Het PGB blijft onder voorwaarden een wettelijk recht, maar hoe gaat het lokale PGB-beleid eruit zien?
8. Welke voorzieningen blijven algemeen toegankelijk? Wat is maatwerk?

Doorklik: VNG, Raadgever Wmo 2015, https://vng.nl/files/vng/raadgever-wmo_20150727.pdf

Een andere opgave voor gemeenten is het vormgeven van intergemeentelijke samenwerking. Er kan worden gekozen voor het opzetten van een regionale gemeenschappelijke regeling. Een alternatief is het model waarbij regiogemeenten met de centrumgemeente afspraken maken over in te kopen expertise en dienstverlening op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Overwegingen die bepalen welke vorm het best past, zijn onder meer de uitvoeringskosten en daarop te realiseren besparingen, waarborgen voor voldoende kennis en uitvoeringskracht, flexibiliteit bij het opzetten en ook weer beëindigen van samenwerkingsrelaties en de invloed van individuele gemeenten.

Een belangrijke keuze die gemeenten moeten maken is, beleid formuleren waarmee bepaald kan worden wie dermate kwetsbaar is dat hij of zij aanspraak kan doen gelden op **maatwerkvoorzieningen**. Als de eigen kracht van cliënten, het sociale netwerk en mantelzorg onvoldoende waarborg zijn voor zelfredzaamheid en participatie en ook algemene voorzieningen niet volstaan, komen maatwerkvoorzieningen in beeld.

De indeling in kwetsbaar en zeer kwetsbaar moet zo worden gekozen dat recht wordt gedaan aan de verschuiving van zorg naar het sociale domein. De mogelijkheden voor zelfregie, gezondheid, kwaliteit van bestaan en welbevinden staan daarbij centraal. Niet de aard van de beperking (lichamelijk, verstandelijk, psychisch). Mensen kunnen worden ingedeeld in de groep zeer kwetsbaar als er sprake is van:

1. Een beperkte sociale steunstructuur (weinig betekenisvolle sociale relaties)
2. Weinig veerkracht (de draaglast is groter dan de draagkracht)
3. Gering vermogen tot eigen regie voeren (in beperkte mate eigen wensen en behoeften duidelijk kunnen maken)

De gemeente koopt ondersteuning in of subsidieert deze. Zij moet met andere woorden haar rol als **opdrachtgever** of subsidieverstrekker goed uitwerken. De VNG faciliteert gemeenten deze rol op te pakken door in het voorstel de volgende zaken uit te werken:

1. Algemene uitgangspunten voor kwaliteit van Wmo-ondersteuning voor zeer kwetsbare burgers. Dit is een richtlijn voor handelen aanvullend op de modelverordening.
2. Een definitie van zeer kwetsbare burgers, zodat gemeenten een handvat hebben om deze groep Wmo-gebruikers te identificeren.
3. Een model basisset kwaliteitseisen Wmo-ondersteuning voor zeer kwetsbare burgers.

De VNG heeft een voorstel ontwikkeld voor een ‘basisset **kwaliteitseisen** Wmo-ondersteuning voor zeer kwetsbare burgers’. Deze basisset kan worden gebruikt om bij de inkoop van begeleiding en ondersteuning de kwaliteit daarvan voldoende mee te wegen. Kwaliteit kan daarbij worden gesplitst in twee aspecten. In de eerste plaats algemene kwaliteitseisen aan dienstverlening, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in de tweede plaats zorginhoudelijke kwaliteit.

Bij de organisatie van de nieuwe taken, moeten gemeenten een knip maken tussen algemene voorzieningen die voor iedereen toegankelijk en dus ‘nabij’ georganiseerd moeten worden en specialistische begeleiding en zorg. Het ligt voor de hand deze specialistische taken regionaal te organiseren of in te kopen. Omdat dit ook geldt voor de specialistische taken die vanwege de Jeugdwet naar gemeenten toekomen, kan het lonen om inkoopkennis te bundelen. Dit kan op regionale schaal en door samenwerking voor voormalige AWBZ-taken en nieuwe Jeugdzorgtaken in samenhang te bezien. **Regionale samenwerking** stelt extra eisen aan de aansturing van taken. Hoe houdt de gemeenteraad grip op samenwerkingsverbanden? Hoe wordt de samenwerking ingericht? Wordt er gekozen voor een Gemeenschappelijke Regeling of een lichtere constructie? Hoe sturen de gemeente en de gemeenteraad op effecten en resultaten van de samenwerking?

4.5 Op welke schaal en met wie gaan we samenwerken?

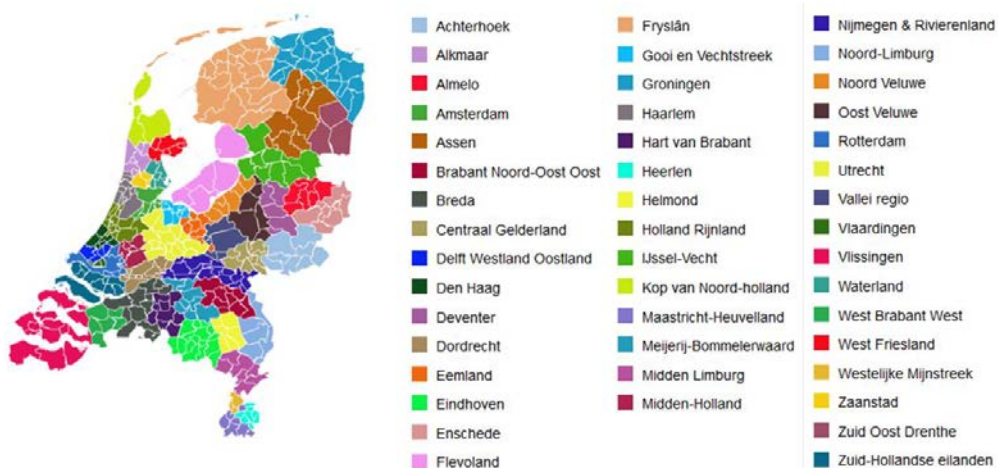
In de Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015 wordt het belang van samenwerking tussen gemeenten duidelijk gemaakt. Gesteld wordt dat de belangen bij de beoogde decentralisatie “dermate groot zijn dat het belangrijk is te borgen dat elke gemeente in Nederland deel uitmaakt van een voldoende stevig samenwerkingsverband voor de uitvoering van de decentralisatieoperatie.”

Lokale basis aanwezig	In de praktijk is de uitvoering van de Wmo 2015 voor een belangrijk deel een lokale aangelegenheid. Al voor de overgang van de nieuwe taken naar de gemeenten per 1 januari 2015 hadden de gemeenten een eigen infrastructuur ontwikkeld voor de ‘oude’ taken van de Wmo. Dit betreft niet alleen de gemeentelijke organisatie zelf, waar met name de beleidsfunctie is belegd en taken als inkoop, aansturing en verantwoording. Het gaat ook om een netwerk van lokale partners waar de gemeenten in uiteenlopende vormen mee samenwerken.
Samenwerking beschermd wonen	Voor enkele nieuwe taken, zoals bijvoorbeeld beschermd wonen en maatschappelijke opvang, is regionale samenwerking voor de meeste gemeenten wel raadzaam omdat de eigen schaal te beperkt is om taken voldoende efficiënt te kunnen uitvoeren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een handleiding ‘Regionaal plan van

aanpak beschermd wonen en maatschappelijke opvang' gepubliceerd. Volgens afspraken met het Rijk en voortbouwend op het advies van de Commissie Toekomst Beschermd Wonen (november 2015, ook: Commissie Dannenberg), maken samenwerkende gemeenten een regionaal plan van aanpak beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Dit plan van aanpak gaat over visie, inhoudelijke ontwikkelingen, (de vorm van) regionaal samenwerken en over het verdelen van middelen en risico's, inclusief de overgangsfase tussen de oude en nieuwe verdeling van het geld.

Klik voor handleiding: https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/161103_regionaal-plan-van-aanpak-beschermd-v1_20161028.pdf

Tot 2015 was de centrumgemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van voldoende capaciteit beschermd wonen. De centrumgemeenten ontvingen hiervoor ook specifieke middelen. Wel wordt een nieuw verdeelsysteem voorbereid, in lijn met het advies van de Commissie Toekomst Beschermd Wonen. Het plan is om in 2020 over te gaan naar een nieuw systeem, waarbij alle gemeenten een uitkering van het Rijk ontvangen, gebaseerd op een objectief verdeelmodel.



Ook op het terrein van inkoop van Wmo-zorg wordt door veel gemeenten regionaal samenwerkend. In paragraaf 3.5 is geschetst dat gemeenten hiervoor uiteenlopende constructies kiezen, zoals het aangaan van een 'lichte' Gemeenschappelijke Regeling waarbij de centrumgemeente trekker wordt voor inkoop en vaak ook afhandeling van de facturering van (delen van de) jeugdzorg en Wmo 2015 of het oprichten van een specifieke serviceorganisatie ten behoeve van een bedrijfsmatige uitvoering van deze facilitaire taken.

4.6 Organisatie van toegang en doorverwijzing naar 1^e en 2^e lijns-zorg

Benutten eigen kracht Zoals hiervoor toegelicht, is selectiviteit in het aanbieden van voorzieningen bij de uitvoering van de Wmo 2015 belangrijk. Het is enerzijds belangrijk dat cliënten voldoende zorg ontvangen en anderzijds is het zaak om te voorkomen cliënten onnodig naar te specialistische en daardoor vaak duurdere zorg worden toegeleid. De wens tot maatwerk op dit

vlak betekent ook dat gemeenten inzetten op het optimaal benutten van de aanwezige 'eigen kracht' van cliënten. In aanvulling daarop wordt ook een beroep gedaan op mogelijke ondersteuning door familieleden en anderen in de directe sociale kring van een cliënt en inzet van mantelzorgers.

De **Rekenkamer Den Haag** heeft oktober 2015 een onderzoek gepubliceerd naar de eigen kracht van cliënten en de wijze waarop de gemeente tracht de eigen kracht van cliënten door middel van zogenoemde Sociale wijkzorgteams (SWT's) te bevorderen. De SWT's moeten bijdragen aan het herwinnen van regie van cliënten over hun eigen leven. De doelgroep bestaat uit mensen die als kwetsbaar worden gezien en die niet 'loket-vaardig' zijn. De ambitie is het tijdig opsporen en integraal oplossen van problemen, waarbij vaak sprake is van een cumulatie van problemen. Het doel van het rekenkameronderzoek luidt als volgt:

- Inzicht bieden in de keuze voor, en de opzet en beoogde werkwijze en taken, van de sociale wijkzorgteams in Den Haag.
- De eerste praktijkervaringen in beeld brengen.
- Een oordeel te geven over de mate waarin hiermee voorzien wordt in de voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van taken.

Doorklik: [Rekenkamer Den Haag - onderzoek eigen kracht](#)

Evaluatie
sociale wijk-
(zorg)teams

Rekenkamer Den Haag hanteert voor de beoordeling van de mate waarin wordt voorzien in de voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van taken het zogenoemde MAPE-raamwerk (zie paragraaf 1.3). Rekenkamer Den Haag dat aan belangrijke voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van taken door de sociale wijkzorgteams eind 2015 nog niet is voldaan. Enkele conclusies zijn het ontbreekt aan een voldoende gestructureerde leerinfrastructuur, terwijl de gemeente juist wel kiest voor een 'groeimodel', waarin geleerd moet worden van in de praktijk opgedane ervaringen. Belangrijke doelen als bijdragen aan vroege signalering van problemen en stimuleren van het weer verkrijgen van regie over het eigen leven worden te weinig uitgewerkt om er op te kunnen sturen. Daarnaast krijgen de in te zetten professionals in de sociale wijkzorgteams te weinig kaders mee wat betreft de taken die zij concreet worden geacht uit te voeren. Uit de kerndoelen afgeleide activiteiten gericht op vroegsignalering, inzetten van eigen kracht en verminderen van aanspraak op voorzieningen zijn niet uitgewerkt in, bijvoorbeeld, concrete werkwijzes of procedures.

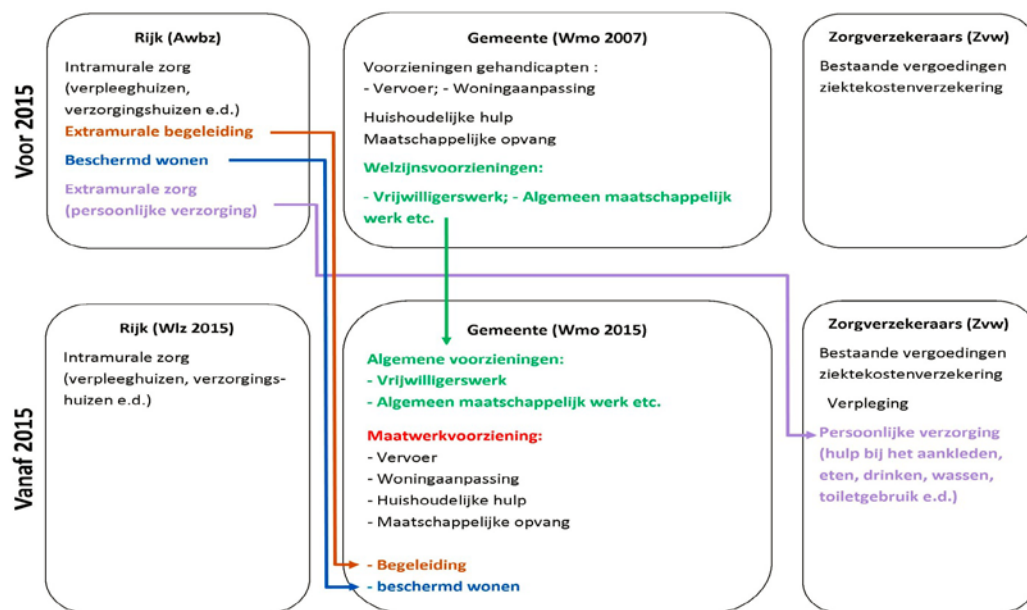
De **Rekenkamer Den Haag** heeft verder een gericht onderzoek uitgevoerd naar de toegang tot maatschappelijke ondersteuning (Rekenkamer Den Haag, februari 2017). In het rapport staat de toegang tot enerzijds algemene voorzieningen en anderzijds doorverwijzing naar maatwerkvoorzieningen centraal:

- Algemene *voorzieningen* zijn vormen van ondersteuning die in groepsverband worden aangeboden en die zonder selectie of beoordeling vrij beschikbaar worden gesteld. Het

gaat daarbij om zaken als koffieochtenden in een buurthuis, vrijwillige begeleiding bij boodschappen en dergelijke.

- Maatwerkvoorzieningen zijn gericht op de specifieke situatie van een individuele burger en hebben als doel de zelfredzaamheid (in en om het huis) en de participatie (in de maatschappij) in stand te houden. Het gaat hierbij om alle op het individu gerichte vormen van ondersteuning, zoals vervoersmiddelen (scootmobiel), woningaanpassing, begeleiding in huis en/of dagbesteding én beschermd wonen of opvang.

De eerder genoemde functie 'begeleiding' die als taak over is gekomen uit de oude AWBZ is één van deze vormen van ondersteuning.



Het onderzoek van de Rekenkamer Den Haag richtte zich op de volgende vraagstelling:

“In hoeverre voldoet de toegang van de Wmo aan de wettelijke en beleidsmatige vereisten en uitgangspunten?”.

Doorklik: [Rekenkamer Den Haag - bestuurlijk rapport 'Over de drempel'](#) en [feitenrapport](#)

Maatwerk-
voorzieningen

Getoetst is of in de praktijk is voldaan aan de (landelijke) doelstellingen bij de decentralisatie naar de Wmo en aan lokale ambities in de strategienota “Haagse dienstverlening: goed, gemakkelijk en snel” (oktober 2016). Mede omdat er wettelijk alleen voorwaarden voor toegang tot ondersteuning zijn geformuleerd waar het gaat om maatwerkvoorzieningen, heeft het onderzoek naar toegang tot voorzieningen zich met name gericht op de maatwerkvoorzieningen (en niet op algemene voorzieningen).

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de wettelijke en beleidsmatige vereisten en uitgangspunten voor de toegang tot maatschappelijke on-

dersteuning te weinig is gericht op doeltreffendheid en onvoldoende rechtszekerheid en rechtsge-
lijkheid biedt voor haar burgers. De focus van de inzet van de gemeente lijkt vooral te liggen op een
doelmatige uitvoering. Deelconclusies luiden als volgt:

- De toegang tot maatschappelijke ondersteuning in Den Haag kent belemmeringen, waardoor het preventieve karakter van de Wmo onvoldoende tot uiting komt en op onderdelen de rechtsze-
kerheid in het geding is.
- De gemeente beoordeelt de hulpvraag voor maatschappelijke ondersteuning onvoldoende inte-
graal en domeinoverstijgend.
- De gemeente biedt in de maatschappelijke ondersteuning geen maatwerkoplossingen die voor-
zien in een sluitende aanpak (één cliënt – één plan).
- Het toegangsproces tot maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo is voor de cliënt onvol-
doende transparant en voldoet niet aan alle wettelijke vereisten.

Ook de **Rekenkamer Tilburg** heeft recent (juni 2017) onderzoek gedaan naar de wijze
waarop de gemeente Tilburg stuurt op het beleid, de inkoop van en de toeleiding naar de
Wmo-maatwerkvoorzieningen. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: *“Functioneert
de keten van beleid, inkoop, toeleiding en uitvoering met betrekking tot de Wmo-
maatwerkvoorzieningen begeleiding (ZIN en Pgb) zodanig dat de beoogde beleidsdoelstel-
lingen in de praktijk ook daadwerkelijk gerealiseerd worden?”*

Eén van de deelvragen is de vraag of de gemeente adequaat stuurt en monitort of de toegang tot de
maatwerkvoorzieningen in de praktijk ook zo functioneert als op papier is beoogd. De Rekenkamer
Tilburg concludeert dat de Wmo-maatwerkvoorzieningen weliswaar op tijd ‘op poten’ zijn gezet en
dat in de eerste twee jaren geen grote feilen in de praktijk zichtbaar zijn geworden, maar het is on-
duidelijk in welke mate beleid en uitvoering van de toegang tot de maatwerkvoorzieningen bijdraagt
aan de hoofddoelstellingen van beleid. De verklaring hiervoor is dat de resultaten van de toegang tot
maatwerkvoorzieningen niet systematisch in kaart worden gebracht. Er is geen zicht op de behaalde
resultaten op cliëntniveau, waardoor niet kan worden geconcludeerd of gemaakte keuzes bijdragen
aan het bevorderen van de zelfredzaamheid (‘eigen kracht’) en het verhogen van de participatie.

De Rekenkamer Tilburg stelt drie hoofddoelen vast in het Tilburgse Wmo-beleid, namelijk:

- Het bevorderen van zelfredzaamheid van kwetsbare burgers.
- Het verhogen van de participatie van burgers.
- Het financieel beheersbaar maken en houden van de Wmo.

Het blijkt dat van de drie hoofddoelen van het Wmo-beleid (bevorderen zelfredzaamheid
van kwetsbare burgers, verhogen participatie van burgers, financieel beheersbaar ma-
ken/houden van de Wmo) alleen het bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare
burgers terug te zien is in de contracten met de zorgaanbieders.

Doorklik: [Rekenkamer Tilburg – Zorgen om resultaten](#)

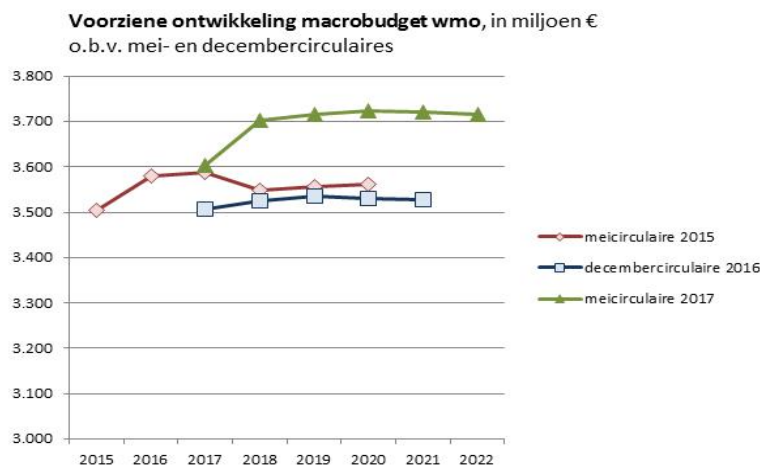
De **Rekenkamer Utrecht** heeft in september 2016 een onderzoek (‘Hulp bij maatwerk’)
gepubliceerd naar de vraag hoe het nieuwe beleid voor de hulp bij het huishouden in de
praktijk uitwerkt voor klanten en voor de financiën van de gemeente. Hoofdconclusie van

het onderzoek is dat er onvoldoende maatwerk is toegepast. De beoogde besparingen zijn daarentegen méér dan gerealiseerd. Er is meer bezuinigd dan nodig om de structurele verlaging van de integratie-uitkering Wmo van het Rijk op te vangen. Per saldo is de conclusie dat er te weinig zorgvuldig onderzoek is gedaan naar vermindering van het aantal uren huishoudelijke hulp bij cliënten. Er is onvoldoende inhoud gegeven aan de wettelijke eis om individueel maatwerk toe te passen door zorgvuldig onderzoek naar de individuele situatie van cliënten. Mede daardoor hebben de meeste cliënten met een indicatie voor hulp bij het huishouden hetzelfde aantal uren per jaar toegekend gekregen. Voor de cliënten geldt dat zij hoofdzakelijk op leeftijd zijn, maar sterk uiteenlopen wat betreft zelfredzaamheid, beperkingen en/of de woonsituatie. Deze differentiatie kwam niet tot uiting in de toekenning van zorg. Beschikbare maatwerkmodules zijn ook terughoudend toegepast.

Doorklik: [Rekenkamer Utrecht - hulp bij maatwerk](#)

4.7 Wat zijn de financiële consequenties?

Overschot in 2015 De uiteindelijke financiële gevolgen van de decentralisatie van taken vanuit de AWBZ naar de gemeenten zijn op dit moment nog niet volledig en definitief te voorspellen. In mei 2016 was het beeld dat veel gemeenten overhielden op de ontvangen Wmo-budgetten voor 2015 (bron Binnenlands Bestuur mei 2016, o.b.v. van onderzoek door Frontin PAUW BV). In eerste instantie werd geschat dat de gemeenten over 2015 in totaal € 310 miljoen zouden overhouden, ondanks een door het Rijk doorgevoerde korting op de bij decentralisatie overgedragen budgetten. Bijna negen op de tien gemeenten hebben in 2015 geld overgehouden op het budget voor dagbesteding, begeleiding en ondersteuning. Zes op de tien gemeenten hadden eind vorig jaar nog geld op de plank liggen voor huishoudelijke hulp.



“Gas geven in de mist?” Als verklaring voor het overhouden op het ontvangen budget wordt door respondenten vanuit de gemeenten aangegeven dat dit het resultaat is van een mix van maatregelen. Gemeenten zijn strenger gaan indiceren, hebben innovaties toegepast bij de inkoop en in keukentafelgesprekken meer expliciet een beroep gedaan op het optimaal benutten van

de eigen kracht van cliënten en de mogelijke inbreng van hun sociale omgeving. De onzekerheid over te ontvangen budgetten in combinatie met onduidelijkheden over de precieze omvang van het aantal cliënten, maakte dat gemeenten terughoudend waren bij het besteden van hun budgetten. De door gemeenten te ontvangen macrobudgetten voor de nieuwe Wmo-taken zijn in de respectievelijke mei- en decembercirculaires als volgt voorspeld:

Het uiteindelijke overschot van gemeenten op de nieuwe Wmo-taken in 2015 is niet afzonderlijk bekend. Het CBS heeft wel onderzocht hoe groot het totale overschot is op de nieuwe taken op het gebied van Wmo en Jeugdzorg in 2015, namelijk circa € 1,2 miljard.

Voor de verdeling van het nieuwe budget Wmo 2015 is een nieuw objectief verdeelmodel ontwikkeld. Het model is **vanaf 2016** in werking getreden, voorzien van overgangsregelingen. Over het objectief verdeelmodel Wmo 2015 en het ingroeipad heeft intensief overleg tussen VWS en VNG plaatsgevonden.

Bijlage I: wat is er veranderd?

I.1 Veranderingen per 1 januari 2015 door Participatiewet

De Participatiewet gaat in per 1 januari 2015. De wet regelt het naar werk geleiden van mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking. Inzet is het optimaal benutten van het aanwezige arbeidsvermogen. Er wordt vooral gekeken naar wat mensen nog kunnen en niet meer primair naar wat zij niet kunnen.

De invoering van de Participatiewet leidt tot de volgende belangrijke veranderingen:

1. De toegang tot de Wet sociale werkvoorziening (**Wsw**) is per 1 januari 2015 gesloten. Ook mensen op de wachtlijst kunnen dan niet meer instromen. De Wsw blijft wel bestaan, tot het moment dat de laatste nu werkzame Wsw-er is uitgestroomd. Dit betekent dat het sociale werkvoorzieningsbedrijf via natuurlijk verloop en andere uitstroom uiteindelijk verdwijnt, tenzij gemeenten ervoor kiezen om het SW-bedrijf ook voor andere doelgroepen in te zetten. De rechten en plichten van de huidige SW-medewerkers veranderen niet.
2. Het beëindigen van de instroom in de Wsw betekent niet dat er geen mensen meer zijn met een 'Wsw-profiel'. Mensen met een Wsw-profiel die zich na 2015 melden bij de gemeente, komen in aanmerking voor de nieuwe **voorziening beschut werken** in de Participatiewet. Deze voorziening is bedoeld voor mensen die vanwege een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking aangewezen zijn op een beschutte werkplek. Voor een reguliere werkgever vergen zij te veel begeleiding of te grote aanpassing van de werkplek. Het UWV stelt vast of iemand in aanmerking komt. De Participatiewet gaat ervan uit dat er op de langere termijn 30.000 beschutte werkplekken gecreëerd worden.
3. De Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (**Wajong**) is vanaf 1 januari 2015 alleen nog toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Het UWV bepaalt wie voor de Wajong in aanmerking komt. Dit betekent dat jonggehandicapten met arbeidsvermogen, of die niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn, aangewezen zijn op de Participatiewet. De huidige Wajongers gaan niet over naar de Participatiewet maar blijven in de Wajong. Zij krijgen wel een beoordeling op arbeidsvermogen. Als sprake is van arbeidsvermogen, wordt de Wajong-uitkering aangepast van 75 procent naar 70 procent van het wettelijk minimumloon (WML).
4. Een deel van de doelgroep van de Participatiewet is niet in staat het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen. Zij zijn daarmee in principe kansloos op een reguliere baan omdat een werkgever niet iemand in dienst neemt die meer kost dan hij of zij opbrengt. De gemeente kan dan het instrument van **loonkostensubsidie** inzetten. Loonkosten-

subsidie kan ingezet worden voor mensen die bijstand ontvangen en ook voor niet-uitkeringsgerechtigden. De loonkostensubsidie is gelijk aan het verschil tussen het bruto WML en de vastgestelde loonwaarde en bedraagt maximaal 70 procent van het WML.

5. In de Participatiewet staat dat een wettelijk quotum wordt ingevoerd voor mensen met een arbeidsbeperking als werkgevers onvoldoende banen realiseren voor deze groep. Door dit quotum moeten op termijn alle werkgevers met 25 of meer werknemers arbeidsplaatsen creëren voor mensen met een beperking. De sociale partners hebben in het sociaal akkoord van april 2013 verklaard zich garant te stellen voor 125.000 banen in 2025. Marktpartijen moeten 100.000 banen creëren en de overheid 25.000 banen. Voor deze **garantiebanen** komen Wajonggerechtigden en Wsw-geïndiceerden met voorrang in aanmerking.
6. Een centraal begrip in de Participatiewet is **loonwaarde**. Loonwaarde is niet gelijk aan arbeidsvermogen. Arbeidsvermogen geeft aan of iemand kan werken, loonwaarde staat voor het percentage van het wettelijk minimumloon dat iemand kan verdienen. Loonwaarde kan verschillen per werkplek en wordt ook bepaald op de werkplek in een concrete werksituatie. De loonwaarde is van belang vanwege als maatstaf voor de eventueel in te zetten loonkostensubsidie. Een kerndoel van de Participatiewet is dat arbeidsvermogen optimaal wordt benut en dat de loonwaarde van mensen wordt gemaximeerd.
7. Onderdeel van de Participatiewet is dat in elk van de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland een **Regionaal Werkbedrijf** start waarin gemeenten en sociale partners samenwerken. Het Werkbedrijf heeft onder meer als doel om mensen met een arbeidsbeperking naar de te creëren garantiebanen te geleiden. Een belangrijke basis voor de werkzaamheden van het Werkbedrijf is een op te stellen regionaal marktbeperkingsplan. De gemeenten hebben het voortouw bij de regionale samenwerking en dragen uiteindelijk het financiële risico. Het is wel de bedoeling dat werkgevers op regionaal niveau bijdragen aan de financiering van de Werkbedrijven.

I.2 Veranderingen per 1 januari 2015 door Jeugdwet

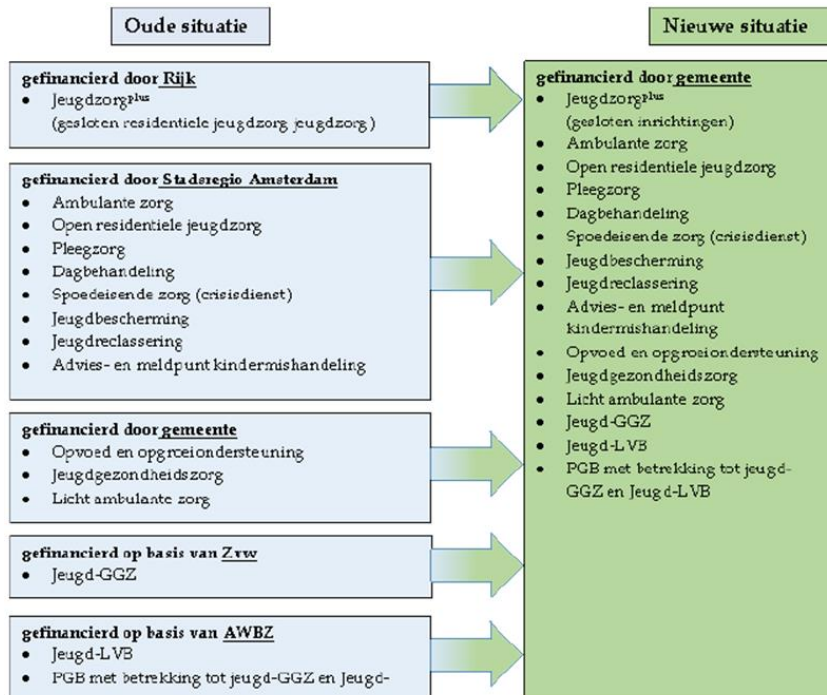
Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle zorg voor minderjarigen. In aanvulling op de opvoedingsondersteuning vanuit de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en de preventieve jeugdzorg, die al bij gemeenten belegd zijn, worden taken overgeheveld van provincies, Rijk of die nu georganiseerd zijn op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw).

De **nieuwe taken** voor gemeenten zijn:

1. Taken van de huidige Bureaus Jeugdzorg (nu verantwoordelijkheid van provincies).
2. Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) in het kader van jeugdstrafrecht.
3. Jeugdbescherming en jeugdreclassering.

4. Jeugd-GGZ (nu voor 90 procent op basis van Zvw, voor het overige op basis van AWBZ).
5. Zorg voor jeugdigen met een verstandelijke handicap.
6. Begeleiding van jeugdigen, vervoer bij begeleiding en kortdurend verblijf voor jeugdigen.
7. Gesloten jeugdzorg ofwel jeugdzorgplus (nu verantwoordelijkheid ministerie van VWS).

De Rekenkamer Metropool Amsterdam vat dit als volgt samen:



Waar nu Rijk, provincies en gemeenten ieder regie voeren op een deel van de jeugdzorg, ligt de regie straks volledig bij gemeenten. De decentralisatie gaat ook gepaard met een ontschotting van bijbehorende geldstromen. Daardoor kan beter dan nu **integraal beleid** gevoerd worden, dat meer uitgaat van de daadwerkelijke behoeften van cliënten en minder van het aanbod. Bovendien verdwijnen perverse financiële prikkels, bijvoorbeeld omdat momenteel het beperken van instroom in de ene regeling een toeloop kan veroorzaken op andere regelingen ('waterbedeffect').

Deze decentralisatie kan leiden tot een grote vereenvoudiging. Dit is uiteraard afhankelijk van hoe het in de praktijk wordt vormgegeven. Ook voor de cliënten (jeugdigen en ouders) moet de nieuwe situatie overzichtelijker worden. De gemeente is over de gehele linie eerste aanspreekpunt. Het Rijk blijft systeemverantwoordelijk.

I.3 Veranderingen per 1 januari 2015 door Wmo 2015

AWBZ: van één naar vier wetten

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) verdwijnt per 1 januari 2015. De AWBZ wordt opgesplitst in de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (**Wmo 2015**). De Wlz kan ook worden gezien als een sterk beperkte voortzetting van de AWBZ. De Wlz is bedoeld voor kwetsbare ouderen en mensen met een beperking die blijvend 24 uur per dag zorg of toezicht nodig hebben.

De belangrijkste wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

1. De **extramurale begeleiding** en **ondersteuning** gaat over naar gemeenten (Wmo 2015).
2. Persoonlijke verzorging gaat over naar zorgverzekeraars (Zvw).
3. De extramurale verpleging gaat over naar zorgverzekeraars (Zvw).
4. De uitvoering van inkomensregelingen gaat gedeeltelijk over naar gemeenten en wordt voor een ander deel afgehandeld via de fiscus.

Daarnaast vindt er een korting plaats van 40 procent op de al in de Wmo opgenomen huishoudelijke hulp. Het gaat in totaal om € 0,5 miljard. De huidige compensatieplicht van gemeenten omvat ook het kunnen doen van hun huishouden door cliënten. Dit komt te vervallen. De nieuwe Wmo biedt de mogelijkheid van een maatwerkvoorziening of een algemene voorziening voor mensen die echt hulp nodig hebben en die deze niet uit eigen middelen kunnen betalen.

De decentralisatie van taken naar de gemeenten gaat gepaard met een korting van € 0,7 miljard. De totale korting op het budget komt daarmee uit op € 1,2 miljard.

Veranderingen Wmo 2015 ten opzichte van huidige Wmo

De decentralisatie heeft niet alleen tot gevolg dat er nieuwe taken in de Wmo worden ondergebracht. Een andere belangrijke verandering is dat de Wmo sterk van karakter verandert over de gehele breedte van de wet. De omvangrijke bezuinigingen maken een andere invulling van deze wet noodzakelijk. Ook de nu al in de Wmo opgenomen taken worden hierdoor geraakt.

De 'nieuwe Wmo' gebaseerd is op andere uitgangspunten dan de huidige Wmo. Van de nood moet een deugd worden gemaakt. Een belangrijk uitgangspunt is dat "voorzieningen terecht moeten komen bij burgers die het echt niet zelf kunnen regelen en betalen". Voor dat de overheid voorzieningen biedt, moeten eerst de mogelijkheden van de burger volledig benut zijn en ook die van zijn of haar sociale netwerk.

1. De eerste verandering is dat de 'compensatieplicht' in Wmo 2015 niet meer op dezelfde manier terugkomt. In plaats daarvan is in artikel 2.3.1 van de Wmo 2015 de **maatwerkvoorziening** geïntroduceerd. Het doel van de maatwerkvoorziening is het leveren van een bijdrage aan de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt. Zelfredzaamheid is in de Wmo 2015 gedefinieerd als 'in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden'. Participatie als 'deelnemen aan het maatschappelijke verkeer'.

In de huidige situatie moet de gemeente op grond van de compensatieplicht er voor zorgen dat cliënten hun huishouden kunnen doen, zich kunnen verplaatsen in en om de woning, zich lokaal kunnen verplaatsen met een vervoermiddel en andere mensen kunnen ontmoeten en sociale contacten kunnen leggen.

In de nieuwe situatie wordt de burger aangesproken op wat er redelijkerwijs van hemzelf verwacht mag worden en wat de gemeente aanvullend kan doen. Dit is een minder vergaande opdracht dan de opdracht van de huidige Wmo aan de gemeente om burgers te compenseren voor hun beperkingen.

2. De tweede verandering is dat in de Wmo 2015 de nu nog gehanteerde **domeinen**, waarop de gemeente de burger met een belemmering moet compenseren, niet meer worden genoemd. De domeinen waren een huishouden voeren, zich verplaatsen in en om de woning en lokaal, en medemensen ontmoeten. In de Wmo 2015 wordt gesproken over maatwerkvoorzieningen bieden ter "ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie", "beschermd wonen" en "opvang". Dit biedt gemeenten veel meer vrijheid. Ook huishoudelijke hulp wordt niet meer genoemd. Het laat echter onverlet dat huishoudelijke hulp ingezet wordt als dit de meest passende oplossing is in een individuele situatie.

Het kabinet verwacht dat gemeenten met dit nieuwe sturingsprincipe voldoende juridische handvatten krijgen om een maatwerkvoorziening te kunnen afwijzen als uit onderzoek blijkt dat de aanvrager in staat is zelf, met zijn netwerk of met een algemene voorziening, de oplossing te organiseren. Daarbij is geen sprake van verplichte mantelzorg.

3. Ten derde is de **positie van de cliënt** in de Wmo 2015 versterkt. De wetgever heeft in de Wmo 2015 een uitvoerige beschrijving van een zorgvuldige toegangsprocedure opgenomen. Het recht op compensatie op nader genoemde domeinen is in zekere zin vervangen door het recht op een zorgvuldige toegangsprocedure.

In de procedure wordt onderscheid gemaakt tussen een melding en de aanvraag voor een maatwerkvoorziening. De melder wordt gewezen op de mogelijkheid zich door een cliënt-ondersteuner te laten bijstaan en op de mogelijkheid om zelf een ondersteuningsplan te maken. Uitgangspunt bij het gesprek is de eigen verantwoordelijkheid van de melder om

het probleem zelf of met steun van zijn omgeving op te lossen. Vervolgens wordt beoordeeld of een vrijwilliger of een algemene voorziening een oplossing kan bieden. Pas wanneer dat niet voldoende is, komt de melder in aanmerking voor een maatwerkvoorziening.

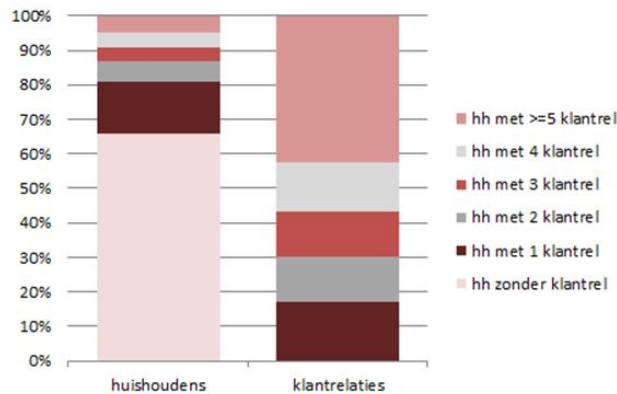
Bijlage II: samenhang in gebruik van regelingen

Een belangrijke motivatie voor de drie decentralisaties was het inzicht dat er in het sociaal domein een sterke samenhang bestaat tussen doelgroepen van Participatiewet, Wmo en Jeugdwet. Op deze sterke samenhang kan, zo is het uitgangspunt, beter ingespeeld worden door de lokale bestuurslaag omdat deze de samenhang beter kan overzien vanwege de kortere afstand tot de cliënt. Navolgend worden de resultaten van enkele studies naar de samenhang in het sociaal domein beknopt toegelicht.

1. Aan de vooravond van de drie grote decentralisaties in het sociaal domein publiceerde het Centraal Planbureau (CPB, november 2014) de meest actuele inzichten over de **samenhang** in het gebruik van regelingen in het sociaal domein. Conclusie was dat van de gebruikers van voorzieningen die naar gemeenten gaan, 58 procent na de decentralisaties alleen met de gemeente te maken zal krijgen en voor 42 procent geldt dat zij met naast de gemeente nog met één of meer andere partijen te maken krijgen.
2. Landelijke cijfers over de overlap tussen voorzieningen in het sociaal domein c.q. de overlap tussen voorzieningen op het terrein van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn weinig actueel. In het voorjaar van 2016 publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, mei 2016) inzichten op basis van gegevens over 2013. Belangrijke bevinding is dat van alle 7,8 miljoen huishoudens in Nederland bijna 20 procent (1,5 miljoen) gebruik maakt van een voorziening in het sociaal domein. Van deze 1,5 miljoen huishoudens maakt 7 procent gebruik van voorzieningen uit meer dan één sector.
3. Als niet alle huishoudens als basis worden genomen, maar de kleinere groep van huishoudens die gebruik maken van voorzieningen in het sociaal domein, dan is de overlap veel groter. Ter illustratie recente inzichten over het gebruik van sociale voorzieningen in Nijmegen (o.b.v. Sociaal Statistisch Bestand 2016 gemeente Nijmegen):
 - van alle 71.100 huishoudens maakt 69 procent (49.300 huishoudens) geen gebruik van een voorziening in het sociaal domein.
 - van de overige 21.800 huishoudens maakt bijna 2/3 (65,8 procent) gebruik van voorzieningen binnen één van de drie sectoren (Participatiewet, Jeugdwet of Wmo 2015).
 - Voor 34,2 procent van de 21.800 huishoudens die wel gebruik maken van voorzieningen in het sociaal domein geldt, dat zij van voorzieningen uit meer dan één sector gebruik maken. Het gaat om 7.450 huishoudens. De meest voorkomende overlap wat gebruik van voorzieningen uit verschillende sectoren betreft inkomen en zorg.
4. Binnen de groep huishoudens waar een beroep wordt gedaan op voorzieningen uit meer dan één sector, is sprake van een sterke concentratie van gebruik van voorzieningen door een relatief kleine groep huishoudens. Wederom op basis van het Sociaal Statistisch Bestand 2016 van de gemeente Nijmegen, concludeert deze gemeente dat

van alle zelfstandige huishoudens 19 procent verantwoordelijk is voor deelname aan meer dan 80 procent van alle regelingen in het sociaal domein. Dit zijn de huishoudens met twee of meer klantrelaties in het sociaal domein.

De groep van huishoudens met vijf of meer klantrelaties (4 procent van alle huishoudens in Nijmegen), is zelfs goed voor 32 procent van het gebruik van alle voorzieningen:



5. Recent onderzoek van het Centraal Planbureau (Mariëlle Non van CPB, 2016) onderbouwt dat er bij jongvolwassenen met een achtergrond in de jeugdzorg sprake is van een sterke overlap met regelingen op het gebied van Participatiewet en Wmo 2015. De samenhang is veelal niet gelijktijdig, omdat de Jeugdwet zich richt op jongeren en de Participatiewet en Wmo 2015 in principe op volwassenen. De aanwezige samenhang is volgtijdelijk. Het blijkt dat van alle Nederlandse jongeren die in 2014 voor het eerst een Wajong-uitkering ontvingen, ongeveer 80 procent in 2011 gebruik heeft gemaakt van één of meer vormen van jeugd-AWBZ, provinciale jeugdzorg, jeugd-GGZ of speciaal onderwijs volgt. Van alle bijstandsgerechtigden die in 2014 voor het eerst bijstand ontvingen, maakte 40 procent gebruik van één of meer van de regelingen die inmiddels behoren tot het domein van de Jeugdwet.
6. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het gebruik van meerdere voorzieningen samenhangt met een laag inkomen of werkloosheid, schulden, gezondheidsproblemen, psychische problemen, een slechte taalbeheersing en/of een verstandelijke beperking. Voor deze multiproblematiek is het concept van 'één gezin, één plan, één regisseur' ontwikkeld. Voorkomen dat instanties en hulpverleners langs elkaar heen werken, is een belangrijk doel.
Uit diverse analyses, onder meer op basis van het Sociaal Statistisch Bestand 2016 van de gemeente Nijmegen, blijkt de grootste **probleemcumulatie** te vinden bij huishoudens met een niet-westerse achtergrond en één-ouder-huishoudens.
7. De sterke mate van probleemcumulatie bij een beperkt aantal huishoudens, leidt ertoe dat in diverse gemeenten de keuze is gemaakt om de sociale wijkteams relatief breed

in te zetten, ten behoeve van huishoudens die enkelvoudige of beperkt meervoudige problematiek, en meer gespecialiseerde teams ten behoeve van de huishoudens waar de problemen het sterkst cumuleren. Ter illustratie: in Nijmegen maakt 4 procent gebruik van vijf of meer regelingen in het sociaal domein; van alle bij de sociale wijkteams bekende huishoudens is dit 29 procent en bij de regieteamhuishoudens, die zich richten op de huishoudens met de grootste zorgbehoefte, is dit liefst 48 procent. Ook de percentages huishoudens met 2 tot 4 registraties voor gebruik van voorzieningen vertonen een vergelijkbare ontwikkeling.

Bijlage III: overzicht van bronnen en referenties

Algemeen

- Algemene Rekenkamer, *Brief aan minister van BZK, betreft: wetsontwerp tijdelijke wet sociaal deelfonds*, 17 juni 2014.
- Centraal Planbureau (CPB), *Decentralisaties in het sociaal domein*, 4 september 2013.
- Centraal Planbureau (CPB), door Mariëlle Non en Wouter Vermeulen, *Ken je 3D-populatie! Samenhang in het gebruik van sociale regelingen*, presentatie op VNG-congres gemeentefinanciën, 24 november 2014.
- Centraal Planbureau (CPB), door Mariëlle Non, *Op eigen benen? Samenhang van jeugdzorg met het gebruik van Wmo-zorg en inkomensondersteuning vanaf het 18^e levensjaar*, 13 juni 2016.
- Divosa, *Bouwstenen voor het sociale domein. Kennis voor de verknoping van zorg, participatie en werk*, 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Handreiking Financiën en de drie decentralisaties: bouwstenen voor uw financiële aanpak*, februari 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Betreeft: inrichting informatievoorziening gedecentraliseerd sociaal domein*, brief aan Tweede Kamer, 7 juli 2014.
- Klaartje Peters en Peter Castenmiller, *De meerwaarde van lokale rekenkamers, over de rol van rekenkamers bij controle op decentralisaties in het sociale domein*, in: TPC, maart 2014.
- Rekenkamer Den Haag, *Eigen kracht, onderzoek naar voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig functioneren van Sociale wijkzorgteams in Den Haag*, 16 oktober 2015
- Rekenkamercommissie Buren, *Rekenkamerbrief decentralisaties sociaal domein*, juli 2013.
- Rekenkamercommissie gemeente Veenendaal, *Klaar voor de start? Rekenkameronderzoek naar de drie decentralisaties*, 17 oktober 2013.
- SeinstravandeLaar B.V., *Decentralisaties sociaal domein: overzichtsrapportage 'vergelijk en leer' onderzoek in 7 gemeenten*, 2013.
- Sociaal en cultureel planbureau (SCP), *Overall rapportage sociaal domein 2015, rondom de transitie*, mei 2016.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Gijs Oskam), *Financiën sociaal domein*, Kappelle, 27 januari 2014.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Karin Sleeking), *Drie decentralisaties*, 13 februari 2014.

Participatiewet

- Delftse Rekenkamer, *Oplegnotitie onderzoek Participatiewet*, 1 april 2014.
- Divosa, *Memo 'dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) in de Participatiewet*, 11 september 2014.

- Divosa, *Divosa-monitor 2014: de grote verbouwing, jaarrapportage Divosa benchmark*, mei 2014.
- Gemeenten in West-Friesland, *Notitie beleidskeuzes Participatiewet*, mei 2014.
- Programmaraad (samenwerking van Divosa, VNG, UWV en Cedris), *Handreiking modelverordeningen Participatiewet. Deel I: Participatiewet*, april 2014.
- Programmaraad, *Handreiking loonkostensubsidie*, april 2014.
- Programmaraad, *Plan van aanpak marktbeveiligingsplan*, oktober 2014.
- Programmaraad, *Vragen en antwoorden Participatiewet en Wet banenafpraak en quantum arbeidsbeperkten*, versie augustus 2014.
- Rekenkamer Breda, *De Participatiewet: vragen, keuzen en eventuele knelpunten*, september 2014.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Hoofdlijnen verdeelmodellen Inkomensdeel Participatiewet en Participatiebudget*, augustus 2014.

Jeugdwet

- Algemene Rekenkamer, *Macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning, toets op de berekening*, 9 mei 2014.
- Centraal bureau voor de statistiek (CBS), *Jeugdhulp 1^e halfjaar 2016*, 2016.
- PBLQ HEC, *Kwaliteit van de informatievoorziening Stelselherziening Jeugd*, 11 juni 2014.
- Rekenkamer Amsterdam, Rekenkamer Rotterdam, Rekenkamer Den Haag en Rekenkamer Utrecht, *Brief aan Tweede Kamer der Staten-Generaal, betreft: onderzoek G4-rekenkamers naar voorbereiding invoering decentralisatie jeugdzorg*, 23 september 2014.
- Rekenkamer Amsterdam, *Onderzoeksopzet 'Proeftuinen om het kind'*, 13 februari 2014.
- Rekenkamer Amsterdam, *Transformatie zorg voor de jeugd: voorbereiding en oefening in Amsterdam*, september 2014.
- Rekenkamers B4-gemeenten (Rekenkamer Breda, Rekenkamercommissie Eindhoven, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, Rekenkamer Tilburg), *Klaar voor de start? Een onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten*, 23 oktober 2013.
- Rekenkamer Rotterdam, *Zorg om de jeugd: risico's invoering decentralisatie jeugdzorg*, september 2014.
- Rekenkamer Utrecht, *Jeugdhulp in ontwikkeling: een onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg in Utrecht*, 23 september 2014.
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, *Derde rapportage*, februari 2014.
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, *Vierde rapportage*, juni 2014.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Raadgever decentralisatie Jeugdzorg*, januari 2014.

AWBZ naar Wmo

- Algemene Rekenkamer, *Macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning, toets op de berekening*, 9 mei 2014.
- Andersson EIFFERS Felix (AEF), *Objectief verdeelmodel Wmo 2015*, 22 augustus 2014.
- Algemene Rekenkamer, *Hervorming AWBZ: een simulatie van de gevolgen*, 22 april 2014.
- Commissie Toekomst Beschermd Wonen (ook: Commissie Dannenberg), *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, 11 november 2016.
- Movisie, *Feiten en cijfers zorg en ondersteuning*, 31 januari 2014.
- Rekenkamer Tilburg, *Zorgen om resultaten*, juni 2017.
- Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân, *Onderzoeksrapport evaluatie Wmo-beleid gemeente Dongeradeel*, 7 april 2014.
- Rekenkamercommissie Peel en Maas, *Zelfsturing op het goede spoor? Een onderzoek naar de rol van inwoners van Peel en Maas bij een terugtrekkende overheid*, juni 2013.
- Transitiebureau Wmo i.s.m. Movisie, *Overzicht meetinstrumenten en monitoren sociaal domein*, mei 2014.
- Transitiebureau Wmo i.s.m. Bureau HHM, *Cliëntgroepen extramurale AWBZ-begeleiding en de mogelijkheden voor vernieuwing in de Wmo. Deel 1: cliëntgroepen*, maart 2014.
- Transitiebureau Wmo, *Zicht op cijfers: toelichting op de AWBZ-beleidsinformatie van CAK en CIZ, geüpdate versie juni 2014*.
- Transitiebureau Wmo, *Informatiekaart Beschermd Wonen*, februari 2014.
- Transitiebureau Wmo, *Informatiekaart: mededingingsregels helpen gemeenten bij de inkoop van zorg en ondersteuning*, juli 2014.
