

Ons kenmerk: 19.045067



Relatie met: PVA De 3-decentralisatie



GEMEENTE
Schagen

Reg.nr.: 19.045067

Bestuursopdracht

De 3-decentralisaties, Vijf jaar later:

evaluatie en herijking en
implementatie Integrale Verordening

Versie: 01

20 augustus 2019



Bestuurlijk opdrachtgever

Ambtelijk opdrachtgever

Opdrachtnemer

Sigge van der Veek

Peter Jager

Karin van der Arend

1 Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk geworden voor alle taken op het terrein van Werk en Inkomen, Jeugdhulp en niet-medische hulp en Wmo. Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel hebben een gezamenlijk kader vastgesteld voor het vervullen van deze nieuwetaken. Het centraal uitgangspunt daarin is de eigen kracht waarbij het probleemoplossend vermogen van individuen en sociale netwerken veel meer worden aangesproken. Mensen in kwetsbare situaties, wanneer zij niet in staat zijn zelf of met hulp van hun netwerk tot oplossingen te komen, kunnen beroep doen op de gemeenten voor hulp en ondersteuning.

Dit kader is verwoord in het 3D Beleidsplan 'Op weg naar een zorgzame samenleving' dat op 28 oktober 2014 is vastgesteld.

Ruim 4 jaar na vaststelling van het 3D Beleidsplan heeft de raad vastgesteld dat het tijd is om te evalueren. Heeft het beleid opgeleverd wat we ervan gehoopt hadden? Dat geldt niet alleen voor de gemeente, maar vooral voor de inwoners en de aanbieders. Met de evaluatie verwachten we inzicht te krijgen in: wat is goed gegaan en wat kon beter, welke nieuwe ontwikkelingen komen op ons af en in hoeverre vraagt dit om andere beleidskeuzes of aanpak. Aan de hand van cijfermateriaal en belevenissen en ervaringen van collega's, inwoners en aanbieders verwachten we een beeld te schetsen.

Kadernota 2019		Bedragen x € 1.000,-							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
*	Saldo Domein Samenleving en gezondheid	2.828	855	-862	-2.464	-2.517	2.702	2.821	2.881
*	Rijksbijdrage Buig: toename inkomsten Rijk				386	386	386	386	386
*	Rijksbijdrage Buig: lagere uitgaven Wwb				338	269	76	76	76
*	vrijvalbudget Ouderenpakket				33	50	50	50	50
*	vrijvalbinnen budget Sociaal Cultureel Werk				30	30	30	30	30
*	inzetten reserve sociaal domein			640	95				
	Subtotaal	2.828	855	-22	-1.582	-1.782	-2.160	-2.279	-2.339
*	Prognose uitkomst aanbesteding hulpmiddelen Wmo d.d. 7 jun. 2019 (saldo lasten -/ baten)					-97	-97	-97	-97
	Subtotaal	2.828	855	-22	-1.582	-1.879	-2.257	-2.376	-2.436
*	Verwachte bijdrage Rijk m.b.t. Jeugdzorg (landelijk 420 mln., 300 mln. en 300 mln.)				903	686	686		
	Nieuw eindsaldo Kadernota 2019 domein Samenleving en Gezondheid	2.828	855	-22	-676	-1.193	-1.571	-2.376	-2.436

Zoals uit bovenstaande staatje blijkt bleven de totale kosten van de 3 decentralisaties tot 2017 ruim binnen de rijksbijdragen en is voor het overschot uit 2016 een andere bestemming gevonden, deels binnen het sociaal domein.

De toename van de kosten binnen met name de Wmo en Jeugdhulp hebben we vanaf 2017 deels zelf opgevangen vanuit de BUIG, maar vanaf 2018 zien we een structureel tekort. Bij gelijklopend beleid zal dit tekort verder toenemen.

Dit vraagt om keuzes om alle ondersteuningsvragen, te kunnen blijven beantwoorden. De evaluatie van de 3 decentralisaties zal eraan bijdragen de keuzes te maken zodat goede en betaalbare hulp voor een ieder die dat nodig heeft, beschikbaar blijft.

2 Probleem-/vraagstelling

De vragen waar wij voor staan zijn:

- welke processtappen moeten genomen worden om te komen tot een Integrale Verordening en welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig?
- in hoeverre is hetgeen wij bij de decentralisatie van de Participatiewet, Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning in 2015 voor ogen hadden, gerealiseerd;
- zijn de resultaten, samen met de nieuwe ontwikkelingen die op ons afkomen, aanleiding om ons beleid of aanpak, aan te passen?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we de volgende onderzoeks- en deelvragen geformuleerd:

1. Wat hebben we gedaan voor onze inwoners?
 - a. In hoeverre draagt het preventieve aanbod bij aan minder inzet dure zorg?
 - b. Wat hebben we de afgelopen 5 jaar gedaan om de hulp en ondersteuning te transformeren?
 - c. Hoe hebben we de samenwerking met de netwerkpartners rondom de inwoner versterkt?
 - d. Lukt het de consulent om passende algemene voorzieningen in te zetten (bv maaltijdvoorzieningen, maatschappelijk werk, etc.)?

2. Dragen de bestaande beleidskeuzes en verordeningen bij aan het beoogde resultaat van de 3D's?
 - a. Is er voldoende ruimte voor adequaat maatwerk binnen onze huidige beleidsregels en verordeningen?
 - b. Welke instrumenten, voorzieningen, aanpak versterken of belemmeren de te behalen doelen uit het individuele ondersteuningsplan van de inwoner?
 - c. Wat zijn de ervaringen met de werkwijze en resultaten van de wijkteams en de uitstroomunit in Schagen, en wat kunnen we hiervan leren? Vanuit het perspectief van de wijkteamconsulenten, professionals in en rondom het wijkteam, samenwerkingspartners en cliënten. Aanvullend verdient het om ervaringen op te halen over:
 - i. Hoe vervult de consultant zijn/haar regisseursrol vs rol als specialist vs rol als handhaver?
 - ii. In hoeverre is de consultant zich bij het maken van een afweging bewust van de kosten van de inzet van voorzieningen en het te bereiken effect?

3. In hoeverre voelt de inwoner zich geholpen in het vinden van de ondersteuning via het wijkteam (proces) en als het gaat om de kwaliteit van de ondersteuning?
 - a. Is de gemeente goed bereikbaar voor inwoners met vragen over het sociaal domein?
 - b. Hoe is het integrale intake gesprek (keukentafelgesprek) door de inwoner met een consulent van het wijkteam ervaren?
 - c. Sluit de ondersteuning aan bij de vraag van de inwoner?
 - d. Wat levert de ondersteuning de inwoner op?

4. Hebben we een toekomstig bestendig financieel beheersbaar uitvoeringsmodel?
 - a. Hoe verhouden de uitgaven aan voorzieningen op de 3D's zich tot de inkomsten de afgelopen 5 jaar?
 - b. Hoe is de groei (instroom en uitstroom) aan voorzieningen/cliënten en de stapeling van voorzieningen per client de afgelopen 5 jaar?
 - c. Hoe gaan we om met fraude en oneigenlijk gebruik binnen de 3D's?

5. In welke mate dragen technologische en innovatieve maatregelen bij om onze kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en betaalbaar te houden?
 - a. Hoe kunnen we door middel van technologische en innovatieve maatregelen de tekorten op sociaal domein beheersbaarheid maken met behoud van de kwaliteit van het aanbod?
 - b. Welke ruimte geven we de raad, inwoners, maatschappelijk middenveld en aanbieders om ideeën aan te dragen?

6. Hoe doen we het ten aanzien van andere gemeentes als het gaat om: vraag 1 inhoud/resultaat, vraag 3 klanttevredenheid en vraag 4 financieel?
 - a. In 'Waar staat je gemeente' wordt een vergelijking gemaakt met andere gemeenten.

- b. Welke trends en pilots worden er landelijk uitgezet waar wij van kunnen leren en hoe doen wij dat?

De meeste van deze vragen verwachten we zowel kwalitatief als kwantitatief te kunnen beantwoorden. Het zal niet mogelijk zijn alle vragen kwantitatief te onderbouwen.

3 Doelstelling

Om te bepalen of de resultaten die we ten tijde van de decentralisaties voor ogen hadden gerealiseerd zijn, wordt informatie in de vorm van gegevens en belevenissen opgehaald. Samen met de nieuwe ontwikkelingen waar we voor staan, geeft dit input voor een nieuw 3D beleidsplan 2021-2025 dat medio zomer 2020 ter vaststelling aan de raad wordt voorgelegd.

4 Resultaat

Medio zomer 2020 is het volgende gerealiseerd:

1. een vastgesteld nieuw 3D Beleidsplan 2021-2025
2. een vastgestelde Integrale Verordening.

Onderzoek door Vrije Universiteit Amsterdam

Oriënterende gesprekken vinden plaats met prof Dr. Beersma van de Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen, Afdeling Organisationswetenschappen. De VU kan ons ondersteunen de onderzoeksvragen te beantwoorden. Door het ontbreken van gegevens blijkt het voor deze evaluatie niet mogelijk op alle onderzoeksvragen een antwoord te geven. Met hulp van de VU kunnen de onderzoeken/gegevens/belevenissen zodanig verzameld en aan elkaar verbonden worden, zodat op termijn het antwoord wel gegeven kan worden.

5 Afbakening opdracht

Integrale toets en Integrale Verordening

De rode draad door het 3D Beleidsplan is de integrale aanpak. Werken vanuit het hele spectrum van het gezin of individu en het netwerk erom heen op de terreinen van thuis, werk, gezondheid en sociale contacten. Vanaf de decentralisatie hebben we daarna toe gewerkt; met de integrale intake gesprekken, toevoeging van inkomensconsulenten en uitstroomunit aan het wijkteam. Hier staan we nog steeds voor, maar we ervaren knelpunten als het gaat om de wetgeving binnen de 3 decentralisaties die elkaar tegen spreken. Dit is aanleiding geweest om al van start te gaan met de Integrale Verordening¹, een traject dat al is ingezet en parallel aan deze evaluatie zal lopen. Omdat het een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de 3D evaluatie is het proces om te komen tot een Integrale Verordening meegenomen in deze opdracht. In bijlage 1 is een plan van aanpak opgenomen voor de evaluatie en herijking 3 decentralisaties en de implementatie van de Integrale Verordening.

Omvang evaluatie en herijking

De evaluatie omvat bijna het gehele sociale domein: Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening en Participatiewet. Kunst en cultuur, sport, accommodaties, onderwijs, kinderopvang en peuteropvang vallen buiten het 3D Beleidsplan en daarmee buiten deze evaluatie en herijking.

Deze evaluatie beperkt zich tot die onderdelen waar de gemeente Schagen verantwoordelijk voor is en direct op kan sturen. Ook al is het 3D Beleidsplan destijds opgesteld samen met Texel, HollandsKroon en Den Helder, deze evaluatie en herijking beperkt zich tot de gemeente Schagen. De resultaten kunnen uiteraard wel aanleiding zijn om op bovenregionaal niveau in te brengen en leiden tot andere regionale afspraken.

Ontwikkelingen waarvoor de gemeente Schagen geen centrumgemeente is, worden ook buiten deze evaluatie gehouden. Het gaat daarbij om:

- beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwen opvang
- veilig thuis - Wet tijdelijk huisverbod en aanpak huiselijke geweld en kindermishandeling

¹ De Integrale Verordening, ook wel omgekeerde verordening genoemd, ondersteunt het werken volgens de integrale toets waarbij niet de wetten en regels leidend zijn maar de hulpvraag van de inwoner. Nagenoeg alle bestaande verordeningen in het sociaal domein worden met deze Integrale Verordening vervangen.

- samenwerkingsafspraken met Zorgverzekering als het gaat om Crisis (nieuwe wet BOPZ) (als het gaat sluitende afspraken tussen beschikbare en noodzakelijke crisis) en inzet wijkverpleegkundigen (onze samenwerking met partners over inzet van wijkverpleegkundigen)
- wet Wvz en Wet zorg en dwang

Ook het inkooptraject Jeugdhulp, participatietrajecten en Wmo voorzieningen blijft buiten deze evaluatie, omdat deze een eigen structuur kent. Wel zullen de resultaten van deze evaluatie input zijn voor de inkoop. Zo worden deze meegenomen binnen het contractmanagement, de open house-constructie van de ingekochte maatwerkvoorzieningen en het verdere verloop van de innovatie afspraken. [De innovatieve afspraken dragen bij aan de administratieve lastenverlichting, een verbinding tussen zorg en onderwijs en vereenvoudiging van de producten.](#)²

Het bestaan van de Cliëntenraad participatiewet en de WJAS wordt niet geëvalueerd. De WJAS doet een eigen 'evaluatie' naar hun functioneren. De cliëntenraad van Schagen is nog maar kort in functie na de ontvlechting met Hollands Kroon, zodat het nu te vroeg is om te evalueren. In de toekomst is er wel behoefte om de vorm van cliëntenparticipatie in het kader van de integrale toets te evalueren tezamen met WJAS. Uiteraard worden de adviesraden nauw betrokken bij deze evaluatie en herijking.

6 Planning bestuurlijke besluitvorming

Voor de evaluatie wordt ruim de tijd genomen om de belevenissen en waar nodig cijfers in beeld te brengen. Het gehele traject is in drie fasen op te delen:

Fase 1 Evalueren en analyseren. Wat hebben we gedaan de afgelopen jaren dat bijdraagt aan de doelstellingen uit het 3D Beleidsplan?

Fase 2 Discussiëren en aanbevelingen formuleren. Welke nieuwe ontwikkelingen zijn op ons afgekomen en komen er nog op ons af?

Fase 3 Besluiten en implementeren. Waar willen we naar toe?

Bestuurlijk traject

Naast de inwoners en aanbieders is het belangrijk regelmatig de gemeenteraad te informeren over de voortgang van de evaluatie en herijking.

De Klankbordgroep Sociaal domein van de raad wordt dan ook op verschillende momenten geïnformeerd en uitgenodigd om input te geven.

Daarnaast wordt het college en de raad op verschillende momenten geïnformeerd en om besluitvorming gevraagd.

Ook de WJAS en Cliëntenraad zijn belangrijke spelers die op verschillende momenten geïnformeerd en uitgenodigd worden om input te geven.

Hieronder een overzicht van de processtappen waarin ook de stappen zijn opgenomen om te komen tot een Integrale Verordening en wat nodig is om deze te vertalen naar de praktijk.

In dit overzicht is ook een kolom opgenomen 'Werkwijze uitvoering'. Dit betreft een organisatie traject waar de raad geen zeggenschap over heeft. Om te laten zien wat voor effect het heeft op de uitvoering, is het meegenomen in het overzicht.

In bijlage 2 een overzicht van de bestuurlijke besluitvormingsmomenten.

² Tekst in het blauw is toevoeging tov versie besproken met de Klankbordgroep

Proces evaluatie 3D beleidsplan en integrale toets			
Fase	3D Beleidsplan	Integrale Verordening	Werkwijze uitvoering
1.Evalueren en analyseren (t/m dec. 2019)	In kaart brengen: - doelstellingen uit 3D beleidsplan - gedaan en bereikt <-> doelstellingen - motie Duurzaam Schagen: is er relatie preventieve aanpak wijkteam en WMO kosten? - ervaringen en belevissen bij cliënten, informele zorg en aanbieders - wat zijn aan nieuwe ontwikkelingen op ons afgekomen? Hoe verhouden deze zich tot beleid en uitvoering? Uitvoeren client-ervaringsonderzoek door I&O Research Presentatie en analyse: - eerste resultaten evaluatie - uitkomst client-ervaringsonderzoek door I&O Research - belevissen ophalen bij aanbieders - impact en effect nieuwe ontwikkelingen	- Belevissen ophalen bij beleidsadviseurs, consultants, aanbieders en inwoners voor regelgeving. Wat werkt het beste? En wat werkt niet? - Themabijeenkomst integrale toets, integrale toegang en integrale verordening (sept./okt. 2019) - Voorbereiden concept Integrale verordening incl. beleidsregels	- Belevissen ophalen bij beleidsadviseurs, consultants, aanbieders, en inwoners voor werkproces. Welke aanpak werkt het beste? - Inzetten op integraal denken en werken bij consultants en beleid (continu) - Vertalen integrale toets naar eigen integrale toegangspraktijk
		<ul style="list-style-type: none"> - 27 mei 2019 Klankbordgroep raad: informeren over aanpak en ophalen manier van betrokkenheid - 2 juli 2019 Klankbordgroep raad: delen concept onderzoeksvragen - 20 aug 2019 Klankbordgroep raad: bespreken bestuursopdracht incl. processtappen - WJAS mondeling (sept. 2019) informeren over aanpak - Cliëntenraad Participatie mondeling (sept. 2019) informeren over aanpak 	
2.Discussiëren en aanbevelingen formuleren (jan. – mrt. 2020)	Waar willen we naar toe? -O.b.v. cijfers/ervaringen aanbevelingen voor nieuwe beleidsdoelen /instrumenten/ aanpak - Hoe verhoudt zich dit tot de nieuwe ontwikkelingen die op ons afkomen? Oordeelsvormend raad eerste contouren nieuw 3D Beleidsplan (mrt 2020)	-Voorbereiden concept Integrale Verordening incl. beleidsregels - Thematisch /beeldvormend eerste contouren Integrale Verordening en beleidsregels in raad (mrt. 2020)	-Op basis van voorbereiding concept Integrale Verordening en beleidsregels de uitvoeringsinstrumenten, werkprocessen en uitvoeringspraktijk in concept inrichten

3. Besluiten en implementeren <i>(apr. – aug. 2020)</i>	- Nieuw 3D beleidsplan 2021-2025 ter besluitvorming in de raad (<i>mei 2020</i>) - Implementatie beleid naar de uitvoering (<i>jun.-aug. 2020</i>)	- Integrale Verordening ter besluitvorming in de Raad (<i>jun. 2020</i>) - Integrale beleidsregels ter besluitvorming in de college B&W (<i>jul. 2020</i>) - Implementatie verordening voor start per 01-01-2021 (<i>jul. – aug. 2020</i>)	- Implementeren van de uitvoerings-instrumenten, werkprocessen en uitvoeringspraktijk (<i>mei.-dec. 2020</i>)
---	---	--	---

7 Kosten en baten

Door in gesprek te gaan met inwoners, aanbieders, bestuur en consultants en deze waar mogelijk af te zetten tegen de behaalde cijfers, verwachten we inzicht te krijgen in ons eigen handelen en kunnen we waar nodig bijsturen. Daarnaast heeft de evaluatie ook een moment van bezinning in zich. Waar zijn we vandaan gekomen, wat hebben we met elkaar neergezet en waar willen we samen naar toe: de stip op de horizon. Het draagt bij aan het versterken van de samenwerking binnen het sociaal domein met een gezamenlijke focus waar we naar toe willen in belang van onze inwoners. Daarnaast kan deze evaluatie een voorbeeld voor andere gemeenten zijn die de afgelopen jaren voor dezelfde uitdaging stonden om de drie decentralisaties te implementeren.

De kosten voor deze evaluatie en herijking inclusief de implementatie van de Integrale Verordening zijn opgenomen in bijgaand plan van aanpak (bijlage 1). Deze worden gedekt uit de lopende begroting en anders meegenomen bij de 2^e tussenrapportage. Indien de gesprekken met de VU Amsterdam leiden tot een vervolgtraject is dit een vervolg op de motie van Duurzaam Schagen. Kosten die daaruit vloeien worden meegenomen bij de 2^e tussenrapportage of er wordt separaat een raadsvoorstel voorgelegd met daarin een dekkingsvoorstel.

8 Communicatie

De communicatie is afhankelijk van de vorm waarin de evaluatie gepresenteerd wordt. Na de zomer 2019 wordt daarvoor een communicatieplan opgesteld.

9 Risicofactoren en beheersmaatregelen

In het laatste kwartaal 2019 zal de raad op basis van de Zero Base prioriteiten stellen binnen het totale sociale domein. De resultaten van deze 3D evaluatie zijn pas later beschikbaar en kunnen een ander licht laten schijnen over de reeds gemaakte keuzes.

Deze majeure operatie vraagt tijd en inzet van de gehele afdeling SLZ. Zonder hun expertise is deze niet mogelijk. Medewerkers moeten tijdig beschikbaar zijn om deel te nemen. Dit kan betekenen dat er op andere dossiers uitstel nodig is of andere keuzes gemaakt moeten worden, zoals:

- *wachlijsten laten oplopen*
- *extra inhuur*
- *totale proces van de 3 D evaluatie en implementatie Integrale Verordening wordt opgeschort*³

Bijlage:

1. **Plan van aanpak De 3-decentralisaties, Vijf jaar later: evaluatie en herijking en Implementatie Integrale Verordening**
2. **Planning bestuurlijke besluitvorming**

³ Tekst in het blauw is toevoeging tov versie besproken met de Klankbörgroep

Bijlage 2 Planning bestuurlijke besluitvorming

27 aug 2019	Klankbord van de raad: bespreken def bestuursopdracht De 3-decentralisaties, Vijf jaar later: evaluatie en herijking en implementatie Integrale verordening (incl plan van aanpak)
eind aug/ begin sept	WJAS en Cliëntenraad: <ul style="list-style-type: none"> - Informeren over onderzoeksvragen en vervolg stappen - informeren over integrale toets en vervolg stappen
3 sept	B&W besluitvorming bestuursopdracht en plan van aanpak
Sept/okt	WJAS en Cliëntenraad: <ul style="list-style-type: none"> - ophalen input op onderzoeksvragen - ophalen 'Waar zit impact voor client'
15 okt	Raad: oordeelsvormende vergadering bestuursopdracht en plan van aanpak
12 nov	Raad: besluitvorming bestuursopdracht en plan van aanpak
nov	Klankbordgroep van de raad: informeren over I&O onderzoeksresultaten cliënttevredenheidsonderzoek
nov	WJAS en Cliëntenraad: informeren over I&O onderzoeksresultaten
nov	WJAS en Cliëntenraad: themabijeenkomst omgekeerde toets, integrale toegang en integrale verordening
nov	Raad: themabijeenkomst omgekeerde toets, integrale toegang en integrale verordening
dec	Raad: beeldvormend: informeren over resultaten onderzoeksvragen*
jan 2020	Klankbordgroep van de raad: <ul style="list-style-type: none"> - bespreken eerste contouren nieuwe 3D beleidsplan - bespreken eerste contouren Integrale Verordening
jan	WJAS en Cliëntenraad: <ul style="list-style-type: none"> - bespreken eerste contouren nieuwe 3D beleidsplan - bespreken eerste contouren Integrale Verordening
febr	B&W: <ul style="list-style-type: none"> - vaststellen eerste contouren nieuwe 3D beleidsplan - vaststellen eerste contouren Integrale Verordening
mrt	Raad beeldvormend: <ul style="list-style-type: none"> - eerste contouren nieuwe 3D beleidsplan - eerste contouren Integrale Verordening
mrt	Raad oordeelsvormend: <ul style="list-style-type: none"> - eerste contouren nieuwe 3D beleidsplan
Mei	Raad besluitvormend: nieuwe 3D beleidsplan 2021-2025
Juni	Raad oordeelsvormend: Integrale Verordening
Juni	Raad besluitvormend: Integrale Verordening
Juli	B&W besluitvorming integrale beleidsregels.

*onder voorbehoud