

Geachte raads- en commissieleden,

Met plezier bieden wij u de rekenkamerbrief 'Kaderstelling sociaal domein gemeente Bronckhorst' aan. Deze brief is bedoeld om u handvatten te geven voor het stellen van kaders voor het sociaal domein. In de brief vindt u een overzicht van de ontwikkelingen met betrekking tot de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Participatiewet en de Jeugdwet. Ook leest u op welke wijze u voor de toekomst sterke kaders kunt formuleren.

### **Experimentele werkwijze**

De rekenkamerbrief 'Kaderstelling sociaal domein gemeente Bronckhorst' is het eerste product van de rekenkamercommissie. Wij hebben ervoor gekozen om aan te sluiten bij de actualiteit (de beleidsvisie voor Bronckhorst staat in juli op de agenda van uw raad). Voor u is het nu het moment om de kaderstelling voor te bereiden. Vrijwel alle fracties benoemden, dat door de complexiteit van het sociaal domein, het lastig is om goede kaders te stellen. Het is moeilijk om overzicht, inzicht en grip te krijgen. Daarom hebben wij een bondige samenvatting van het huidige beleid en de wet- en regelgeving opgesteld. Daarnaast hebben wij op een rij gezet aan welke voorwaarden goede kaderstelling moet voldoen en een aantal suggesties gedaan om deze door te vertalen. Wij realiseren ons dat het een risico is om meteen voor een experimentele werkwijze te kiezen. Maar wij schatten in dat de gekozen vorm nu de meeste meerwaarde heeft.

### **Samenwerken aan sterke kaders**

Graag werken wij, samen met u, aan kwalitatief goede kaderstelling. Wij willen onze onderzoeks- en procesvaardigheden combineren met uw inhoudelijke en politieke kennis. Tijdens een informele bijeenkomst op woensdagavond 26 juni 2019 is deze brief besproken met een afvaardiging van alle politieke partijen en zijn verschillende punten aan bod gekomen. Veel inbreng was beschouwend van aard. U hebt zich verdiept in uw positie en de mogelijkheden om kaders te stellen. Daarbij is gesproken over de positie van de raad, de beleidsvrijheid en het onderlinge debat. De vragen die de rode draad van de avond vormden sorteerden ook voor op een uitwisseling van gedachten op dit niveau.

De avond was niet bedoeld om inhoudelijk in te gaan op het sociaal domein. Wij willen niet in het politieke krachtenveld treden.

### **Vervolg**

We hopen dat we u met deze rekenkamerbrief inzicht en overzicht geboden hebben en wensen u succes bij de besluitvorming over het beleidskader sociaal domein 2019-2022.

Hengelo, 3 juli 2019

Met vriendelijke groet,

Arend Kloosterman, Lex van Drooge, Barbara Ulfman en Jeanet Schreur

i.a.a.: college van B en W, OT, C. Bakker, S. Reinalda en R. Porte

# Kaderstelling sociaal domein gemeente Bronckhorst

REKENKAMERBRIEF JUNI 2019

REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE BRONCKHORST

## Inhoud

1. Inleiding .....	2
2. Aanleiding.....	2
3. Algemene achtergrond.....	4
4. Ervaringen van buiten de gemeente Bronckhorst .....	6
5. De stand van zaken in de gemeente Bronckhorst.....	7
6. Aanbevelingen voor kaderstelling in het sociaal domein .....	10
7. Concrete aanbevelingen en suggesties .....	11
Gebruikte literatuur en onderzoeken .....	13
Belangrijkste kaderstellende beleidsnota's gemeente Bronckhorst.....	13
Belangrijkste onderzoeken sociaal domein gemeente Bronckhorst.....	14
Beknopte samenvatting van de belangrijkste wettelijke kaders voor het sociaal domein.....	15

## 1. Inleiding

In januari 2019 is de Rekenkamercommissie van de gemeente Bronckhorst (RKB) geïnstalleerd. Deze rekenkamerbrief is het eerste product van de RKB.

Alle fracties van de raad hebben in de kennismakingsronde van de RKB aangegeven een proactieve rekenkamercommissie te willen met onderzoeken, die aansluiten op de actualiteit. De behoefte is uitgesproken voor een RKB die actief met de raad meedenkt in besluitvormingstrajecten en daardoor een meerwaarde heeft voor de dagelijkse praktijk van de gemeenteraad. De RKB geeft graag gehoor aan dit verzoek; het past bij de taakopvatting van de leden van de rekenkamercommissie de raad te voorzien van informatie die de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterken.

## 2. Aanleiding

### **De gemeenteraad wenst overzicht, inzicht en grip op het sociaal domein**

Een belangrijk onderwerp voor de leden van de gemeenteraad van Bronckhorst is het sociaal domein. Dit bleek uit de inventarisatieronde langs de fracties. Vier fracties noemden één of meerdere onderzoeksonderwerpen binnen het sociaal domein. Het sociaal domein is veelomvattend, complex en vaak emotioneel beladen. De budgetten worden fors overschreden. De gemeente Bronckhorst bereidt een nieuw beleidskader voor vier jaar voor. De gemeenteraad moet daarom kaders stellen. Kaders die richting geven en waarop gestuurd kan worden. De gemeenteraad heeft daarom sterke behoefte aan:

- Overzicht
- Inzicht
- Grip

### **Inhoud van de rekenkamerbrief over het sociaal domein**

Deze rekenkamerbrief is bedoeld de gemeenteraad te helpen meer overzicht, inzicht en grip te bieden in en op het sociaal domein. En om de raad adviezen te geven om goede kaders te stellen. Deze brief is het eerste product van de RKB en heeft een experimenteel karakter. De RKB heeft voor deze vorm en timing gekozen gelet op de actualiteit van het onderwerp. Voor deze rekenkamerbrief is geen uitputtend, langdurig onderzoek gedaan. De RKB heeft een kort literatuuronderzoek gedaan. Verder zijn er gesprekken met ambtenaren gevoerd. Een uitgebreider onderzoek kost veel tijd, inspanningen en geld. De resultaten worden bovendien te laat opgeleverd om gebruikt te kunnen worden bij de besluitvorming over het nieuwe beleidskader sociaal domein. Dat staat in juli 2019 op de agenda van uw raad.

De RKB realiseert zich dat de adviezen de politieke discussie kunnen raken; dit is niet de bedoeling. De rekenkamerbrief is bedoeld om te bepalen hoe tot een goede kaderstelling te komen. De inhoud van de kaders komt tot stand als gevolg van meningsvorming en besluitvorming in uw raad.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 staan:

- De algemene achtergronden van het sociaal domein
- De ervaringen van buiten de gemeente Bronckhorst
- De stand van zaken in de gemeente Bronckhorst, kortom overzicht op en inzicht in het sociaal domein.

De hoofdstukken 6 en 7 betreffen de kaderstelling en controle door de raad. De aanbevelingen zijn bedoeld als suggesties voor de raad om grip te krijgen en houden.

### **Begripsafbakening**

Het sociaal domein is een ruim begrip. Het sociaal domein gaat over alles wat inwoners in hun directe bestaan raakt. Het gaat over de wijze waarop zij in staat zijn om deel te nemen aan de samenleving. Het heeft betrekking op zorg, welzijn, arbeid, onderwijs en gezondheid. De RKB beperkt zich in deze brief tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet.

### **Informatiebronnen voor de rekenkamerbrief**

De rekenkamerbrief van de RKB is gebaseerd op:

- Beleidsnota's, evaluatierapporten, raadsstukken en ervaringsonderzoeken van de gemeente Bronckhorst
- Rekenkameronderzoeken van andere gemeenten
- Beleidsdocumenten van andere gemeenten
- Algemene rapportages, artikelen en essays
- Gesprekken met ambtenaren van de gemeente Bronckhorst.

### 3. Algemene achtergrond

#### Drie decentralisaties

In 2015 vond de overgang van taken en verantwoordelijkheden van rijk en provincie naar gemeenten plaats van:

1. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ( gericht op de ondersteuning en begeleiding van inwoners)
2. De Participatiewet (om mensen, met en zonder arbeidsbeperking, aan het werk te krijgen)
3. De Jeugdwet (voor kinderen tot 18 jaar die hulp nodig hebben).

Samen vormen de bovenstaande '3 D's (de drie decentralisaties) het grootste bestanddeel van het sociaal domein.

Er zijn verschillende wetten met grote raakvlakken. Bijvoorbeeld:

- de Wet langdurige zorg (Wlz)
- de Zorgverzekeringswet (Zvw)
- de Wet op het passend onderwijs
- de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Met de overgang van de 3 D's zijn budgetten inclusief een korting gedecentraliseerd. De taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten zijn sterk veranderd en toegenomen. Het welzijn van de inwoners is in toenemende mate een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dat geldt ook voor het vinden van financiële dekking. Vooral de financiering van de jeugdhulpverlening is voor gemeenten een probleem.

#### Complexiteit van de drie wetten

De drie wetten zijn uiterst complex. Vooral de Jeugdwet is aan vele regels gebonden. De drie wetten staan los van elkaar. Ze zijn niet ontworpen als één geheel en worden afzonderlijk gefinancierd. Maar door de onderlinge afhankelijkheid is een integrale benadering noodzakelijk. De gemeenten zijn beperkt in hun beleidskeuzes. Bepaalde voorzieningen moeten landelijk of regionaal worden ingekocht. Bepaalde taken moeten worden uitgevoerd door landelijke organisaties. De bekendste zijn:

- Het Centraal Administratiekantoor (CAK)
- De Sociale Verzekerings Bank (SVB)
- Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

De Jeugdwet bepaalt dat artsen en organisaties behorend tot de justitiële jeugdketen een zelfstandige bevoegdheid hebben om jongeren door te verwijzen naar jeugdhulpvoorzieningen. Op deze externe verwijzers heeft de gemeente geen directe invloed. De kosten moeten wel door de gemeenten betaald worden. Door de landelijke eisen, de keuzes van gemeenten en een groot (en groeiend) aantal zorgaanbieders is een complex geheel van samenwerkingsrelaties ontstaan. Er is een veelheid aan informatiestromen, inkoopprocedures en administratieve handelingen. De Wmo en Participatiewet kennen andere uitgangspunten dan hun voorgangers en gaan uit van de zelfredzaamheid van burgers en participatie aan de samenleving.

### **Transformatie en consolidatie**

De transitiefase van de 3 D's is voorbij; Bronckhorst heeft de taken en verantwoordelijkheden overgenomen en de wetten ingeregeld in de gemeente. Nu bevindt de gemeente zich in de transformatiefase en de consolidatiefase. De kern van de transformatie is het realiseren van de beoogde inhoudelijke effecten van de transitie namelijk:

- Het bieden van maatwerk aan de burger
- Een integrale benadering van de zorg- en inkomensbehoeften
- Het stimuleren van zelfredzaamheid en participatie.

Onder consolideren verstaat de RKB: het organiseren van een toekomstbestendige keten van preventie en zorg. Vraagstukken van burgers bestaan vaak uit meerdere aspecten. Er zijn verschillende partijen voor nodig om tot een maatwerkpakket te komen. In de keten werken partijen samen aan optimale dienstverlening. Dat is belangrijk om zekerheid te bieden aan burgers. Ook is het van belang om effecten op lange termijn te kunnen meten: zorgen de preventieve maatregelen ervoor dat mensen langer mee kunnen doen en wordt er inderdaad zorg op maat geleverd?

## 4. Ervaringen van buiten de gemeente Bronckhorst

Het sociaal domein is een van de meest door rekenkamercommissies, planbureaus en onderzoeksbureaus onderzochte onderwerpen. Het betreft zowel evaluatieonderzoeken als diepteonderzoeken. De aandacht is logisch. De maatschappelijke, organisatorische en financiële impact van de drie decentralisaties is groot. De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad is sinds de transitie binnen het sociaal domein sterk toegenomen.

### Hoofdconclusies uit diverse onderzoeken

Zonder volledig te willen zijn, kunnen de volgende hoofdconclusies uit de onderzoeken en evaluaties worden getrokken:

- Het merendeel van de onderzoeken heeft betrekking op de transitie. Er werd onderzocht hoe een gemeente de transitie van de 3D's georganiseerd heeft. Ook naar de werking is gekeken. Verder zijn uitvoeringsonderwerpen onderzocht. Denk daarbij aan het verloop van de inkoop van zorg. De oordelen zijn wisselend per gemeente. Daarom zijn er geen algemene conclusies of aanbevelingen uit te halen.
- Kaderstelling heeft vooral plaatsgevonden op visie- en intentieniveau en op de transitiedoelen. Voor de gewenste maatschappelijke effecten zijn minder kaders gesteld. Sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid vond onvoldoende plaats.
- Zeer precies (SMART) geformuleerde doelen bleken in de afgelopen jaren vaak niet realistisch en haalbaar. Maar alleen sturen op nagestreefde waarden werd door gemeenteraadsleden negatief ervaren.
- Het sociaal domein is zeer complex. Gemeenteraden, colleges en ambtenaren vinden financiële, sociaal-maatschappelijke en politieke risico's moeilijk in te schatten.
- Informatie is één van de sleutels voor de positie en rol van de gemeenteraden in het sociaal domein. De informatiestroom wordt als overweldigend en moeilijk te interpreteren ervaren. Maar vaak ziet men de informatie ook als onvolledig. Monitoren en informatievoorziening worden in ieder geval als inadequaet beoordeeld. Gemeenteraden kijken vaak kritisch naar de informatie die ze krijgen van het college en het ambtelijk apparaat. De informatie aan de raad is veelal kwantitatief van aard en zelden kwalitatief.
- Veel raadsleden ervaren een gebrek aan noodzakelijke kennis. Sommigen vinden dat zij (te) laat betrokken worden bij beleidsontwikkeling. Sommige gemeenteraden zijn zeer actief, andere raden stellen zich afwachtend op.



## 5. De stand van zaken in de gemeente Bronckhorst

De raad van de gemeente Bronckhorst heeft in 2014 het beleidsplan sociaal domein voor de jaren 2015-2018 vastgesteld. In dit beleidsplan zijn drie maatschappelijke doelen geformuleerd:

1. Inwoners voelen zich gezond en zijn zelfredzaam
2. Inwoners doen actief mee aan de samenleving
3. Inwoners ervaren een passend voorzieningenniveau.

Deze maatschappelijke doelen zijn vertaald in beleidsvoornemens en speerpunten. Ze zijn ondergebracht in deelprogramma's. Vormgeving vindt plaats in projecten en activiteiten.

De rapportages aan de raad zijn op deze systematiek gebaseerd. Bij de reguliere begrotingscyclus wordt tweemaal per jaar een inzicht gegeven in de financiële component. In opdracht van de raad informeert het college de raad periodiek (2 maal per jaar). Dat gebeurt aan de hand van een factsheet. Daarin staat welke vormen van hulp worden geboden en in welke aantallen deze worden ingezet. De gemeenteraad ontvangt van het college evaluatieonderzoeken en de rapportages over wettelijk verplichte cliëntervaringsonderzoeken.

### **Nieuw beleidskader in voorbereiding**

Het huidige beleidskader loopt af. In januari 2019 is de 'Startnotitie Lokaal beleidskader sociaal domein Gemeente Bronckhorst' vastgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten en de marsroute voor de voorbereiding en vaststelling van een nieuw beleidskader 2019-2022 vastgelegd. Een raads werkgroep denkt mee tijdens het totstandkomingsproces.

In 2017 is de regionale Achterhoekse visie sociaal domein 2018-2020 door de raad vastgesteld. Deze vormt een belangrijk vertrekpunt voor de voorbereiding en vaststelling voor het nieuwe lokale beleidskader in Bronckhorst. Dit Achterhoekse visiedocument heeft als missie "Iedereen doet mee en draagt naar eigen kunnen zijn steentje bij. Daar helpen wij elkaar bij". Er staat een vijftal maatschappelijke doelen in met acht onderliggende kernwaarden. Ingezet wordt op een transformatie binnen het sociaal domein met een kanteling naar preventie en versterking van de samenwerking tussen:

- de gemeenten onderling
- de gezamenlijke of individuele gemeenten met de zorgaanbieders.

Tevens is in grote lijnen beschreven welke taken lokaal dan wel regionaal uitgevoerd zullen gaan worden.

### **Integraal werkende teams**

De gemeente Bronckhorst heeft al voor 2015 gekozen voor integraal werkende sociale teams en houdt daarmee de uitvoering van het sociaal domein volledig in eigen beheer. Aan de basis staan vijf teams van consultants, bestaande uit generalisten met een specialisme. Een consultant is volledig verantwoordelijk voor het traject met betrekking tot een cliënt. Van intake tot indiceren en beschikking. De basisgedachte is "één gezin/kind, één plan en één regisseur". De toetsing van de beschikking vindt achteraf door professionele onafhankelijke toetsers plaats.

### **Samenvoeging van beleid en uitvoering**

Beleid en uitvoering zijn in het sociaal domein binnen de gemeente Bronckhorst bij elkaar gebracht om elkaar over en weer te voeden. De gehele formatie omvat 37 fte's. De werking van de sociale teams is recentelijk in 2018/2019 positief geëvalueerd. De sociale teams worden als deskundig, betrouwbaar, bereikbaar en onafhankelijk beoordeeld. De samenwerkende partijen als zorgaanbieders, verwijzers en overige betrokkenen (vrijwilligers, welzijnsorganisaties e.d.) zijn zeer

tevreden over de samenwerking. Wel is er een aantal aanbevelingen ter verbetering. Die liggen vooral op:

- Het verder versterken van de samenwerking met maatschappelijke partners
- Het benutten van de bestaande netwerken in de dorpen
- Het verhogen van de naamsbekendheid
- Het verleggen van de aandacht naar preventie.

### **Evaluatie van de werking van het sociaal domein in Bronckhorst**

In januari 2018 is de werking van het sociaal domein in Bronckhorst geëvalueerd. Dat gebeurde aan de hand van twee onderzoeksvragen:

1. Hoe ervaren inwoners en professionals de aanpak van één gezin, één plan, één regisseur?
2. Hoe ervaren inwoners de schulphulpverlening?

Ook in deze evaluatie over de werking van het "systeem" en de organisatie is het oordeel overwegend positief. Een oordeel over de doeltreffendheid en de effecten kan op basis van deze evaluatie niet gegeven worden.

### **Cliëntervaringsonderzoeken**

De beoordeling hoe inwoners over de zorg, ondersteuning en hulpverlening denken, staan in de cliëntervaringsonderzoeken. Bekend en voorhanden zijn dergelijke onderzoeken voor de Wmo (2016, 2017 en 2018), de Participatiewet (2016) en de Jeugdwet (2017). Samengevat:

- Cliënten zijn tevreden over de ondersteuning en de snelheid van geholpen worden
- Cliënten voelen zich serieus genomen door de hulpverleners van de zorgaanbieders.

In het cliëntervaringsonderzoek onder jongeren en ouders wordt ook gerapporteerd over het effect van de hulp.

### **Middelen sociaal domein gemeente Bronckhorst**

Het totale budget voor het sociale domein bedraagt sinds de decentralisatie in 2015 omstreeks 30 miljoen euro. Tot vorig jaar waren er geen financiële problemen. De gemeente Bronckhorst beschikte over een bestemmingsreserve van 8 miljoen euro. Bronckhorst hanteert geen budgetplafond. In 2018 bleek dat de uitgaven voor de jeugdzorg en -hulpverlening sterk boven de prognoses uitkwamen. Zonder maatregelen loopt het tekort binnen het sociaal domein op tot structureel 2,9 miljoen euro.

### **Analyse van de stijging**

In 2019 is een analyse uitgevoerd naar de stijging van de jeugdhulp in de gemeente Bronckhorst. Bronckhorst loopt niet uit de pas met vergelijkbare gemeenten. De stijging zit niet in een toename van het aantal hulpvragen door jongeren. Oorzaken zijn:

- Een forse stijging van het aantal jeugdigen dat daadwerkelijk gebruik maakt van hun indicatie (verzilveren)
- Een toename van het bedrag per indicatie.

De bijhorende aanbevelingen richten zich vooral het proces van inkoop, contractbeheer en optimalisering van de regievoering. Daar koppelt men het versterken van de samenwerking aan. De effecten ontstaan op lange termijn.

### **Bronckhorst heeft de transitie overwegend goed doorgevoerd**

Het beeld ontstaat dat de gemeente Bronckhorst de transitie van de 3 D's goed heeft doorgevoerd en stappen heeft gezet voor de transformatie. De werking van de sociale teams is positief. Het "systeem" en de organisatie zijn in orde. Er zijn geen redenen om te twifelen aan de kwaliteit van de zorg. De toegangspoort tot zorg en ondersteuning is strak geregeld. Er is aandacht voor evaluatie en ontwikkeling. De cliënten zijn gemiddeld gesproken positief over de geboden zorg, hulp en ondersteuning. Maar er is nog veel werk te doen. Dat blijkt uit:

- De aanbevelingen bij de onderzoeksrapporten
- De implementatie van de transformatie
- De voornemens uit de regionale visie
- De financiële impact van het sociale domein.

### **Incomplete kaderstelling**

De RKB merkt op dat er door alle partijen, inclusief de raad, vooral gekeken is hoe het beste hulp, zorg en ondersteuning aan de inwoners verleend kan worden. Er is minder aandacht geweest voor de:

- maatschappelijke effecten
- doeltreffendheid
- financiën.

De huidige kaderstelling voor het sociaal domein is daarmee niet compleet en helder. Dit is ook logisch. Er werd gehandeld onder grote tijdsdruk. Bovendien waren er veel onzekerheden ten tijde van de transitie in 2015.

De raad beschikt over informatie die vooral kwantitatief van karakter is. De raad heeft tot nu toe niet duidelijk zijn informatiebehoefte gedefinieerd.

## 6. Aanbevelingen voor kaderstelling in het sociaal domein

### Algemeen

De kaderstelling voor het sociaal domein is geen gemakkelijke opgave. De sociaal-maatschappelijke, politieke en financiële impact van alle keuzes is groot.

De RKB verstaat onder kaderstelling: “Het formuleren van inhoudelijke doelstellingen die met de uitvoering van beleid en wettelijke taken moeten worden gerealiseerd en de financiële, bestuurlijke en procesmatige randvoorwaarden die daarbij gelden”. Het kader voor een beleidsvisie en beleidsplan is normaliter, kort samengevat, opgebouwd uit de volgende elementen

- a. Wat willen we bereiken?
- b. Waarom willen we het doel bereiken?
- c. Wanneer moet het doel behaald zijn?
- d. Hoe wordt het doel bereikt?
- e. Waarmee, met welke middelen, wordt het doel behaald?
- f. Welke partijen, wie, zijn betrokken?
- g. Wat mag het kosten?
- h. Hoe verloopt de monitoring; wat en wanneer?
- i. Welke evaluatiemomenten zijn er en wanneer?

Het is goed deze indeling in het achterhoofd te houden bij de discussies over de beleidsvisie over het sociaal domein. Uit de positie en rollen van de raad komt voort dat de kaderstelling zich vooral richt op strategisch niveau.

### Beleidsvrijheid

Bij kaderstelling is het belangrijk om de beleidsvrije ruimte te bepalen. Wettelijke voorschriften, langdurige afspraken en bijvoorbeeld niet-beïnvloedbare demografische ontwikkelingen beperken in sterke mate de beleidsruimte en keuzemogelijkheden. Grof geformuleerd is de beïnvloedingsruimte van de gemeente het grootst bij de Participatiewet. Bij de Wmo is deze minder. Zeer beperkt is de beleidsruimte bij de Jeugdwet. Dit betekent, dat bij de Participatiewet de doelstellingen en de te verwachten prestaties het meest concreet en “SMART” kunnen zijn.

## 7. Concrete aanbevelingen en suggesties

De RKB heeft voor de raad een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn vooral gebaseerd op de ervaringen bij andere gemeenten. De aanbevelingen zijn getoetst aan en vertaald naar de gemeente Bronckhorst. Verder zijn aanbevelingen uit evaluatieonderzoeken vertaald naar suggesties voor de kaderstelling.

De RKB geeft de raad in overweging om bij de kaderstelling het volgende te betrekken:

1. Maak een duidelijk onderscheid in:
  - outcome-gerichte doelen die te maken hebben met het maatschappelijk effect dat de raad wil bereiken (bijv. meer zelfredzame burgers, of minder ondertoezichtstellingen van kinderen)
  - transformatiegerichte doelen die een uitdrukking zijn van het succes van de transformatie (bijv. verschuiving van zorg van de tweede naar de eerste of nulde lijn, of: grotere tevredenheid over de toegang tot de zorg)
  - prestatiedoelen die iets zeggen over de geleverde inspanningen

Alle drie zijn belangrijk in deze fase.

2. Maak tevens duidelijk op welke wijze de outcome (effectiviteit) van instellingen gemeten gaat worden, c.q. hoe het resultaat van de geleverde zorg door de zorgaanbieders wordt verantwoord. Van zorgaanbieders mag een SROI-analyse gevraagd worden. SROI staat voor Social Return of Investment. Er wordt een relatie gelegd tussen maatschappelijk en financieel rendement. Een SROI-analyse kan als voorwaarde gelden bij aanbestedingen. Het kan tevens dienen om het geproefde en uitgesproken wantrouwen rond de financiële gang van zaken bij zorgaanbieders weg te nemen.
3. Formuleer eisen die gesteld kunnen worden aan de kwaliteit van de geboden zorg, hulp en ondersteuning. Bepaal welke aspecten van kwaliteit belangrijk zijn. Houd daarbij rekening met de wettelijke eisen.
4. Formuleer eisen met betrekking tot het integraal werken om te zorgen voor een betere aansluiting van de verschillende domeinen als:
  - werk en inkomen
  - zorg en jeugd
  - samenwerking met partijen als CIZ, zorgverzekeraars, schoolbesturen, justitiële jeugdketen en Veilig Thuis.

Hierdoor ontstaat ruimte voor een levensloopbenadering voor de betrokken burgers, wat het makkelijker maakt om doorlopende hulpondersteuning, leer- en werklijnen te ontwikkelen en te implementeren.

5. Besteed bij de kaderstelling aandacht aan het stimuleren en optimaliseren van de samenwerking met zorgaanbieders. Laat een gezamenlijke visie ontwikkelen op het zorglandschap. Dat dient uit te gaan van wederzijds vertrouwen onder het motto “high trust, high risk”. Het verhoogt de kennis van de sociale kaart, vermindert de administratieve druk en biedt de gelegenheid de regievoering te versterken.

6. Stel eisen aan het inkoopproces en het contractmanagement. Dit zijn cruciale onderdelen in het proces. Zij bepalen de verhouding met de zorgaanbieders. Het aantal contractpartijen heeft een relatie met financiën en beïnvloedt de omgang met wachtlijsten. Het past verder bij het gedachtegoed van de gemeente Bronckhorst te redeneren langs de lijn van “wat lokaal kan of regionaal moet” om lokale initiatieven en lokale aanbieders te stimuleren.
7. Bepaal met voorrang de gewenste informatiepositie van de raad. Wij adviseren de informatievoorziening in een brede context te zien. Zorg dat de raad zicht heeft op welke prestaties voor de inwoners van Bronckhorst worden geleverd en hoe doeltreffend en doelmatig ondersteuning wordt verleend. Heb hierbij ook aandacht voor kwetsbare groepen die minder snel in beeld zijn zoals zorgmijders en bankzitters. Zorg als raad dat je geïnformeerd wordt vanuit verschillende bronnen, waaronder gesprekken met inwoners en specifiek burgers die gebruik maken van de voorzieningen via cliëntenraden, hulpverleners, cliëntervaringsonderzoeken etc.
8. Stel als gemeenteraad duidelijke financiële kaders, gekoppeld aan de beoogde ontwikkeling in het zorggebruik en vraag aan het college een voorstel voor een adequate monitor.
9. Formuleer duidelijke afspraken over evaluatie.
10. Stel vast hoe het nieuwe lokale Beleidskader sociaal domein zich verhoudt tot de vastgestelde Visie Sociaal Domein Achterhoek.
11. Bediscussieer de wenselijkheid om het college een onderzoek te laten uitvoeren naar de voor- en nadelen en consequenties om een groter deel van de hulpverlening, zorg en ondersteuning in eigen beheer door de gemeentelijke organisatie te laten uitvoeren. Insourcing in plaats van uitbesteden.
12. Versterk de burgerparticipatie binnen het sociaal domein. De volksvertegenwoordigende rol van de raad en de maatschappelijke legitimatie van het beleid staan hierbij centraal. Dat houdt in dat het bij de kaderstelling niet alleen gaat om de eigen visie van een raadslid of fractie maar ook om het laten doorklinken van de stem van burgers en ondernemers in de beleidsvorming. Dit scenario past ook in de ontwikkeling dat burgers en bedrijven steeds meer zelf de regie (willen en moeten) pakken bij wonen, werken en zorg. De wettelijke kaders waarbinnen de gemeente moet werken (zoals in het sociale domein en de Omgevingswet) sturen daar ook sterk op aan.

## **Gebruikte literatuur en onderzoeken**

- Klaar voor de start: Rekenkamer Veenendaal, okt 2013
- Onderzoek sociaal domein: Rekenkamer Hengelo ism Algemene Rekenkamer, maart 2018
- Onderzoek sociaal domein: Rekenkamer Emmen ism Algemene Rekenkamer, april 2018
- Onderzoek kaderstellende rol van de raad: Rekenkamer Ridderkerk, november 2017
- Onderzoek kaderstellende rol van de raad: Rekenkamer Roermond, juli 2011
- Rekenkamerbrief over transformatie in sociaal domein: Rekenkamer Overbetuwe, feb 2015
- Waardeoriëntatie en kaderstelling sociaal domein en vitale gemeenschappen: gemeente Peel en Maas, april 2017
- De raad aan het roer: afstudeerscriptie Emre Kaplan, Radboud Universiteit Nijmegen, aug 2014
- Zorgen om maat: Rekenkamer Tilburg, juni 2017
- Inkoop- en sturingsmodellen binnen het sociaal domein: Gemeente Lelystad, 2018
- De praktijk zal het leren: Rekenkamer Lelystad, sept 2016
- Samenvatting overall rapportage sociaal domein: SCP, dec 2017
- De raad in stelling, spoorboekje door de decentralisatie van de 3 d's: raadsgriffiers Westerveld, de Wolden en Meppel
- Onderzoek naar democratisch proces gemeenteraden in sociaal domein, startnotitie: Raad voor openbaar bestuur, 2018
- De raad in positie: Rekenkamer Schiedam, feb 2015
- Sturen in dienstbaarheid: Essay Vereniging van Raadsleden, maart 2015
- Rol gemeenteraden, uniek samenspel: gemeente Almere, 2017
- Toegang tot jeugdzorg, Rekenkamer Leiden, 2018

## **Belangrijkste kaderstellende beleidsnota's gemeente Bronckhorst**

- Privacybeleid sociaal Domein gemeente Bronckhorst 2015 (2015)
- Algemene subsidieverordening gemeente Bronckhorst 2014 (2014)
- Verordening Inrichting antidiscriminatiewetvoorziening Gemeente Bronckhorst (2009)
- Verordening participatieraad 2015 (2015)
- Verordening loonkostensubsidie Participatiewet gemeente Bronckhorst 2016 (2016)
- Beleidsplan Sociaal domein 2015 - 2018 (2014)
- Regiovisie sociaal domein Achterhoek (2017)
- Verordening maatschappelijke participatie en toeslagen Participatiewet Gemeente Bronckhorst 2015 (2014)
- Verordening tegenprestatie Participatiewet Gemeente Bronckhorst 2015 (2015)
- Verordening jeugdhulp gemeente Bronckhorst (2018)
- Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Bronckhorst (2018)
- Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz Gemeente Bronckhorst 2016 (2016)
- Re-integratieverordening Participatiewet Gemeente Bronckhorst 2016 (2016)
- Beleidsplan mantelzorgbeleid 2018-2021 gemeente Bronckhorst (2017)

## **Belangrijkste onderzoeken sociaal domein gemeente Bronckhorst**

- Het Cliëntervaringsonderzoek Wmo (BMC, 2017)
- Het Cliëntervaringsonderzoek Wmo (BMC, 2018)
- Het Cliëntervaringsonderzoek jongeren en ouders met jeugdhulp (BMC, 2017)
- Het Cliëntervaringsonderzoek Participatiewet (Magis Marketing & Research, 2016).
- Het panelonderzoek sociale teams (Moventum, 2016)
- Het onderzoeksrapport Mantelzorgers (Moventum, 2016)
- Evaluatie Sociaal Domein Bronckhorst - Evaluatiebureau Publieke Gezondheid, 2018
- Evaluatie sociale teams Bronckhorst – Bureau HHM, maart 2019
- Analyse stijging kosten jeugdhulp gemeente Bronckhorst – Bureau HHM, maart 2019



## Beknopte samenvatting van de belangrijkste wettelijke kaders voor het sociaal domein

De gemeenten zijn als gevolg van de nieuwe **Jeugdwet** verantwoordelijk voor alle jeugd- en opvoedhulp, de jeugdbescherming en jeugdreclassering en de aanpak van kindermishandeling. Ook de jeugd-GGZ en de ondersteuning van kinderen met een lichte verstandelijke beperking zijn gemeentelijke verantwoordelijkheden.

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten, naast de bestaande taken uit de **Wet maatschappelijke ondersteuning** (Wmo) ook verantwoordelijkheid voor de begeleiding van mensen thuis, de dagbesteding (inclusief vervoer), 'kortdurend verblijf' buitenshuis en Beschermd Wonen. Het doel van deze ondersteuning is dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en kunnen deelnemen aan de samenleving. Mantelzorgers en vrijwilligers spelen hierin een belangrijke rol. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van vrijwilligers en de ondersteuning en waardering van mantelzorgers. Deze ondersteuning wordt vanuit de lokale steunpunten en/of welzijnsorganisaties vormgegeven. Tevens zijn gemeenten vanuit de Wmo verantwoordelijk voor de organisatie van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis). Mensen die niet langer meer thuis kunnen wonen, krijgen op basis van de **Wet langdurige zorg** (Wlz) ondersteuning vanuit de Rijksoverheid. In de Wmo 2015 is de taak opgenomen om met zorgverzekeraars samen te werken en afspraken te maken over de ondersteuning waar de wetten vanuit de zorgverzekeraars (Wlz en Zvw) en die van gemeenten (Wmo en Jeugd) elkaar raken. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk c.q. hebben de plicht om integrale onafhankelijke cliëntondersteuning te organiseren binnen het sociaal domein.

Door de **Participatiewet** is er vanaf 2015 geen nieuwe instroom meer in de sociale werkvoorziening. De gemeente is verantwoordelijk voor het organiseren van beschermt werk. De Wajong staat vanaf 2015 alleen nog open voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Per 1 januari 2015 is de huidige Wet werk en bijstand (Wwb) vervangen door de Participatiewet. De Wet Sociale Werkvoorziening maakt per 1 januari 2015 ook deel uit van de Participatiewet.

Zonder toegankelijkheid is participatie echter niet mogelijk. Gemeenten moeten daarom op weg naar een **inclusieve samenleving**. In 2016 trad het VN verdrag hierover in werking wat regelt dat goederen en diensten ook toegankelijk en bruikbaar moeten zijn voor mensen met een beperking. Iedereen moet een gebouw binnen kunnen, een website kunnen lezen, een stem uitbrengen, openbaar vervoer gebruiken of geld kunnen opnemen (om maar wat voorbeelden te noemen), ongeacht zijn/haar beperkingen. Dit verdrag raakt voor de lokale overheid het hele sociale domein, maar ook het fysieke domein (**Omgevingswet**) en toerisme/evenementen. Van zelfstandig leven en voorzieningen, gezondheid en zorg, werk en inkomen, onderwijs en mobiliteit tot deelname aan politiek en openbaar leven en deelname aan cultuur, vrije tijd en sport wordt van gemeenten en bedrijfsleven een inspanning verwacht om te komen tot toegankelijke goederen en diensten. De **Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte** is hiertoe uitgebreid en de Kieswet is aangepast. Hier zal het besluit Toegankelijkheid nog aan toegevoegd worden wat nadere regels stelt voor het bevorderen van de verwezenlijking van de nieuwe norm.

Sinds 1 augustus 2014 zijn scholen / schoolbesturen vanuit de **Wet passend onderwijs** ervoor verantwoordelijk dat alle leerlingen - ook leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften - een goede onderwijsplek krijgen. Daarvoor werken reguliere en speciale scholen samen in het samenwerkingsverband met als doel een zo passend mogelijk onderwijsprogramma voor alle leerlingen te bieden. Het MBO is zelf verantwoordelijk voor het organiseren en vormgeven van het ondersteuningsaanbod. Afstemming en samenwerking tussen onderwijs en gemeenten is zeer belangrijk. Gemeenten hebben namelijk ook andere taken die van belang zijn voor het realiseren van passend onderwijs, zoals de brede jeugdzorg, het leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, leerplicht en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Door goede

afspraken te maken, kan ondersteuning vanuit de gedachte “één kind / gezin, één plan, één regisseur” worden gerealiseerd en wordt versnippering voorkomen. Binnen de wettelijke taak van gemeenten op het gebied van **Volwasseneneducatie** is de bestrijding van laaggeletterdheid een belangrijk speerpunt, zodat zelfredzaamheid wordt bevorderd en inwoners mee kunnen (blijven) komen in de samenleving.

Op basis van de **Wet publieke gezondheid** zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken op het gebied van de publieke gezondheidszorg. Het gaat hierbij om gezondheidsbeschermende, -bewakende en -bevorderende maatregelen voor de bevolking of specifieke groepen daaruit. Waaronder het voorkomen en het vroegtijdig opsporen van ziekten hoort. Onderdelen zijn collectieve preventie, infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en ouderengezondheidszorg. In deze wet is vastgesteld dat het ministerie van VWS elke vier jaar een landelijke nota gezondheidsbeleid uitbrengt. Die landelijke nota biedt aanknopingspunten voor het gemeentelijk gezondheidsbeleid. Ook moeten gemeenten op basis van de DHW een preventie- en handhavingsplan alcohol opstellen (gelijktijdig met nota volksgezondheid vast te stellen). Daarnaast zijn gemeenten wettelijk verplicht om een gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) in stand te houden voor de uitvoering van de (wettelijke) taken op het gebied van de publieke gezondheid. De GGD voert in opdracht van de gemeenten een basistakenpakket uit, geeft advies en voert daarnaast op verzoek extra taken uit. De gemeenten zetten zich samen met hun partners in om de gezondheid van de inwoners te beschermen, bewaken en bevorderen. Dit vraagt een integrale aanpak omdat gezondheid wordt beïnvloed door diverse factoren. De inzet is gericht op preventie. Naast het sociaal domein en gezondheid, zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de fysieke leefomgeving.

Hieruit volgt een andere ontwikkeling: de **Omgevingswet** die vanaf 2021 van kracht zal zijn.

Deze wet biedt nog nadrukkelijker de mogelijkheid om ook het fysieke domein en gezondheid aan elkaar te verbinden. Onder andere in het kader van de inclusieve samenleving.

De gemeenten zijn tevens vanuit de **Drank- en Horecawet** verplicht om elke vier jaar - gelijktijdig met de vaststelling van de lokale nota gezondheidsbeleid - een preventie- en handhavingsplan alcohol vast te stellen (nu in één beleidsplan). Hiermee wil de wetgever stimuleren dat gemeenten uitvoering geven aan het verbinden van de beleidsterreinen volksgezondheid (voorlichting en bewustwording) en Openbare Orde en Veiligheid (beleid en handhaving) als het gaat om alcoholpreventie.