

D'ran in de Transitie



**Verkenning samenwerkingsopgaven Sociaal Domein
in de Achterhoekse gemeenten**

Oktober 2013

Inhoud

1. Inleiding	3
1.2 Leeswijzer	5
2. De opbrengsten.....	6
2.1 Uitwerking van de opdrachten.....	6
2.2 Opbrengst van de opdrachten.....	6
2.3 Vervolg aan de opdrachten.....	7
3. Bijlage 1 Kader	9
4. Bijlage 2 De zeven opdrachten uitgewerkt.....	10
4.1 Kennis delen, ontwikkelen en uitdragen.....	10
4.2 Zicht op de gespecialiseerde ondersteuningsvraag in termen van zelfredzaamheid en participatie	14
4.3 Gezamenlijke financiering van gespecialiseerde voorzieningen.....	16
4.4 Toeleiding naar gespecialiseerde voorzieningen	21
4.5 Gemeenschappelijk inkoopkader op diverse ondersteuningsvormen.....	23
4.6 Gezamenlijk vormgeven van een aantal uitvoeringstaken.....	27
4.7 Gemeenschappelijk vormgeven aan onderdelen van de bedrijfsvoering in de backoffice .	32

1. *Inleiding*

In september 2013 is de notitie “Uitgangspunten en aanpak van regionale samenwerking in het sociale domein voor de gemeenten in de Achterhoek” voorgelegd aan de acht colleges van B&W in de achterhoek. Vanuit de gehouden C8-bijeenkomst in de regio op 28 mei 2013, is opdracht om de regionale samenwerking in het sociale domein te verkennen neergelegd bij de betreffende portefeuillehouders. Bovengenoemde notitie is tot stand gekomen op basis van een gezamenlijke bijeenkomst van deze portefeuillehouders van de 8 Achterhoekse gemeenten op 20 juni 2013.

Doel van deze bijeenkomst was om helder te krijgen waar de gemeenschappelijk gedeelde opvattingen zitten en hoe die (na de besluitvorming in de afzonderlijke colleges en raden) kunnen leiden tot vormen van regionale samenwerking binnen het sociale domein. Daarbij is benadrukt dat regionale samenwerking voor de hand ligt bij gespecialiseerde vormen van ondersteuning en voor overige taken waar efficiencyvoordelen te behalen zijn. Uitgangspunt hierbij is dat de onderwerpen zo worden uitgewerkt dat er ruimte is voor de “couleur locale”. Dit biedt mogelijkheden voor het benutten van kansen, innovatie en initiatieven vanuit de lokale samenleving.

In de notitie “Uitgangspunten en aanpak van regionale samenwerking in het sociale domein voor de gemeenten in de Achterhoek” van september 2013 zijn de volgende zeven opdrachten geformuleerd:

1. Kennis delen en kennis ontwikkelen

Iedere gemeente doorloopt een vergelijkbaar proces rondom de decentralisaties. In dit complexe proces bestaat de behoefte om met elkaar kennis en ervaringen te delen en deskundigheid gezamenlijk in te zetten. Om hieraan tegemoet te komen wordt de ingerichte regionale structuur voor de decentralisaties mede ingezet voor kennisdeling en kennisontwikkeling. Ga op zoek naar een effectieve wijze om informatie uit te wisselen en van elkaars kennis en ervaringen gebruik te kunnen maken. Het uitdiepen van deelonderwerpen kan daarbij belegd worden bij verschillende medewerkers uit de projectgroepen, zodat effectief van elkaars expertise en deskundigheid gebruikgemaakt kan worden. Onderzoek welke mogelijke expertgroepen op deelonderwerpen, die de aparte decentralisaties overstijgen, ingericht kunnen worden.

2. Zicht op de specialistische ondersteuningsvraag in termen van zelfredzaamheid en participatie

Onderzoek de specialistische ondersteuningsvraag in termen van participatie en zelfredzaamheid. Doel is om inzicht te krijgen in de vraag van cliënten die nu ondersteuning krijgen vanuit specialistische voorzieningen.

Van de taken, die gedecentraliseerd worden, ontstaat langzamerhand een beeld van de aanbodkant en het gebruik. Inzicht in de ondersteuningsvraag, waarbij de mate van participatie en zelfredzaamheid worden gemeten, is er nog niet. Om de toekomstige vraag voor gespecialiseerde vormen van ondersteuning in beeld te krijgen is het gewenst om juist ook de vraagkant in beeld te krijgen en zicht op het aantal mensen met een bijzondere problematiek. Hiermee kan input gegeven

worden aan de beweging tot innovatie ten einde de druk op specialistische ondersteuning terug te dringen.

3. Gezamenlijke sturing en/of bekostiging van gespecialiseerde voorzieningen

Onderzoek voor welke gespecialiseerde voorzieningen gezamenlijke sturing en/of bekostiging efficiënter en effectiever is, dan lokale financiering. Ontwikkel daar een model voor een mogelijke kostenverdeling bij.

4. Toeleiding naar gespecialiseerde voorzieningen

Ontwikkel een afsprakenkader waarmee de toeleiding naar gespecialiseerde voorzieningen uniform kan plaatsvinden.

5. Gemeenschappelijk inkoopkader op diverse ondersteuningsvormen

Onderzoek op welke ondersteuningsvormen binnen de drie decentralisaties een gemeenschappelijk inkoopkader gewenst is. En maak een eerste schets van hoe een gemeenschappelijk inkoopkader op diverse ondersteuningsvormen eruit kan zien.

Bij de uitwerking van een inkoopkader moet onderzocht worden voor welke ondersteuningsvormen een gemeenschappelijk inkoopkader gewenst is en voor welke ondersteuningsvormen dit efficiënter is, dan lokale inkoopkaders. Hierbij moet rekening worden gehouden met wat de juridische mogelijkheden zijn en de kwaliteitseisen die gemeenten willen hanteren. Daarnaast kan het inkoopkader bepaalde sturingseffecten hebben, waar rekening mee moet worden gehouden, zoals beheersing van kosten.

6. Gezamenlijk vormgeven van een aantal uitvoeringstaken¹

Onderzoek de mogelijkheden tot gezamenlijk vormgeven van uitvoeringstaken. Voor een aantal taken zal de gemeente wettelijk verplicht worden om hieraan regionaal gezamenlijk uitvoering te geven. Daarnaast is er een aantal uitvoeringstaken die weinig voor komen, zeer specialistisch zijn of vragen om een onafhankelijke positie bij de uitvoering. Ook deze taken kunnen mogelijk regionaal gezamenlijk worden vormgegeven.

7. Gemeenschappelijk vormgeven aan onderdelen van de bedrijfsvoering in de backoffice

Op het gebied van de bedrijfsvoering is mogelijk efficiencywinst te boeken door (onderdelen van) de backoffice gezamenlijk vorm te geven. Voor administratieve afhandeling van de Participatiewet (waar onder de uitkeringsadministratie/feitelijke betaling) is inmiddels het initiatief genomen om bij alle gemeenten en/of sociale diensten het draagvlak voor een gezamenlijke backoffice te peilen. Aan de gemeentedirecteuren wordt de opdracht gegeven tot het onderzoeken van een brede backoffice, waarin onderdelen van de bedrijfsvoering voor de drie decentralisaties regionaal worden uitgevoerd.

Bovenstaande zeven opdrachten zijn onder verantwoordelijkheid van de regionale stuurgroep 3D uitgewerkt tot deze notitie "D'ran in de transities", die ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de colleges en gemeenteraden van de gemeenten in de Achterhoek.

¹ Hierbij kan gedacht worden aan de toekomstige werkbedrijven, een gezamenlijk protocol fraudepreventie, zaken rondom bezwaar en beroep, etc.

1.2 Leeswijzer

In deze notitie wordt kort stilgestaan bij de wijze waarop de zeven opdrachten zijn uitgewerkt. Vervolgens worden de opbrengsten en het vervolg weergegeven, die voortkomen uit de uitwerking van de opdrachten. In de bijlagen wordt het kader van de regionale opdrachten geschetst en is per opdracht een uitwerking opgenomen. Concreet betekent dit dat in hoofdstuk 2 beslispunten voor de gemeenteraden opgenomen zijn en in de bijlagen suggesties voor het vervolg, die de colleges voor verdere uitwerking mee kunnen geven aan de regionale stuurgroep 3D.

2. De opbrengsten

In dit hoofdstuk zijn de opbrengsten weergegeven, die behaald zijn uit de uitwerking van de opdrachten. Eerst wordt er in gegaan op de wijze waarop de opdrachten zijn uitgewerkt. Vervolgens worden de opbrengsten benoemd, waarna ingegaan wordt op het vervolg.

2.1 Uitwerking van de opdrachten

De regionale stuurgroep 3D heeft in een versneld proces met medewerking van 30 gemeentelijke projectleiders/beleidsmedewerkers transitie, regionale projectleiders en specialisten, uitvoering gegeven aan de uitwerking van de opdrachten. In twee intensieve “heidagen” is aan de uitwerking gewerkt. Wat hierbij op viel was dat er veel energie ontstond bij het samenwerken aan de opdrachten. Er was een gevoel van samen ergens voor staan en een gedeelde verantwoordelijkheid hierin hebben. Aan iedere opdracht is gewerkt met een mix van medewerkers met verschillende achtergrond en vanuit verschillende gemeenten. Op deze wijze is 3D-breed en Achterhoek breed gekeken naar de opdrachten die voor lagen. In de uitwerking ziet u daarom integraal de decentralisaties terug en waar nodig is rekening gehouden met decentralisatie-specifieke aspecten.

Bij de uitwerking is geconstateerd dat het zoeken naar samenwerking in het sociale domein een uitzonderlijk gelaagd proces is en dat simpele antwoorden niet aan de orde zijn. Er is binnen de genoemde onderdelen gezocht naar noodzakelijke en wenselijke samenwerking. Samenwerking moet meerwaarde voor de burger opleveren, het is geen doel op zich. De regionale uitgangspunten hebben steeds als voeding gediend bij de uitwerking van de opdrachten. Lokaal wat lokaal kan en regionaal wat regionaal moet is in verband met het thema ‘regionale samenwerking’ onderdeel van de uitwerkingen.

2.2 Opbrengst van de opdrachten

In de uitwerking van de opdrachten bleken veel raakvlakken tussen de verschillende opdrachten te bestaan. Ze draaien immers allemaal om de nadere invulling van de mogelijkheden voor samenwerking. Een matrix waarin de verschillende vormen van dienstverlening gekoppeld zijn aan het schaalniveau (lokaal, regionaal, bovenregionaal) biedt de mogelijkheid om uitspraken te doen over al dan niet gezamenlijk inkopen, uitvoeren en bekostigen. Daarbij is steeds gekeken voor welke taken een wettelijke basis is om samen te werken en voor welke taken samenwerking voor de hand ligt (bijvoorbeeld in verband met de benodigde expertise of schaalvoordeel).

Verder kunnen de volgende mogelijkheden voor samenwerking worden benoemd:

- Het proces om tot samenwerking te komen is de komende jaren een continu ontwikkelingsproces, dat niet per 1 januari 2015 af is.
- Veel taken in het sociaal domein kunnen binnen de lokale context worden uitgevoerd, ook als de inkoop gezamenlijk gebeurt.

- Een gemeenschappelijk referentiekader biedt meerwaarde, zoals een gezamenlijke taal, eenduidige toegang, eenduidige werkwijzen en methodieken.
- Een matrix² waarin is aangegeven op welk schaalniveau dienstverlening plaatsvindt, biedt houvast in het zoeken naar samenwerking.
- Er is inhoudelijk en financieel voordeel te behalen met gezamenlijk inkopen.
- Een gezamenlijk inkoopkader kan aan de hand van de ontwikkelde beslisboom worden bepaald.
- (Boven)regionaal uit te voeren taken kunnen op basis van gedeeltelijk gezamenlijke bekostiging worden gefinancierd.
- Het gezamenlijk vormgeven van uitvoeringstaken en/of onderdelen van een backoffice is deels al in gang gezet.

Aan de gemeenteraden in de Achterhoek wordt voorgesteld om vast te stellen dat de regionale samenwerking voor de drie transities in het sociale domein vorm en inhoud krijgt op de 7 onderdelen, zoals vermeld in de inleiding van deze notitie.

2.3 Vervolg aan de opdrachten

Bij de uitwerking van de zeven opdrachten is duidelijk geworden dat voor definitieve besluitvorming op deelonderwerpen nader onderzoek en nadere uitwerkingen noodzakelijk zijn. De uitwerkingen die nu voorliggen bieden inzicht in de vragen die voorliggen en geven een richting aan waarin de samenwerking moet worden gezocht. De opdrachten hangen nauw met elkaar samen en vragen om een integrale 3D aanpak in de volgende fase.

Om de mogelijkheden voor samenwerking concreet uit te werken wordt voorgesteld om:

1. Een kennisplatform op te richten om gezamenlijk vorm te geven aan informatie, kennis en cultuurverandering bij alle betrokken partijen;
2. Als gemeenten dezelfde methodiek voor vraagverheldering van complexe en specialistische ondersteuningsvragen te gebruiken en
3. eenduidige criteria voor doorleiding naar (gedeeltelijk) gezamenlijk bekostigd ondersteuningsaanbod te formuleren;
4. Nader uitwerken van de matrix voor dienstverlening per schaalniveau gekoppeld aan de mogelijkheden voor sturing, inkoop en bekostiging;
5. Aan de hand van de ontwikkelde beslisboom te bepalen op welke ondersteuningsvormen gezamenlijk wordt ingekocht;
6. Bij gezamenlijke bekostiging;
 - a. een verdeelmodel te kiezen dat uitgaat van vaste en variabele lasten, waarbij we de vaste lasten verdelen volgens het percentage van de Rijksbijdrage en de variabele lasten op basis van gebruik.

² Zie hiervoor bijlage 2 bij uitwerking opdracht 3

- b. Voor voorzieningen waarvan de vraag niet beïnvloedbaar is te kiezen voor een verzekeringsmodel, waarbij de inleg ook op basis van het percentage van de Rijksbijdrage wordt vastgesteld;
- 7. Ontwikkelen van een gezamenlijk klantvolgsysteem voor de uitvoering, waarbij gewerkt kan worden met 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur;
- 8. Als gemeenten gezamenlijk uitvoering te geven aan de bovenstaande voorstellen.

Voorgesteld wordt opdracht te geven aan de colleges van B&W om de samenwerking op de verschillende onderdelen concreet verder vorm te geven. Deze notitie en bijlagen vormen de basis voor dit voorstel.

3. *Bijlage 1 Kader*

Achterhoekse kaderstelling voor het maatschappelijke domein

Met de vaststelling van het document “De Achterhoekse kaderstelling voor het maatschappelijk domein” door de gemeenteraden van de acht Achterhoekse gemeenten, werken we vanuit een gemeenschappelijk kader voor de verdere uitwerking van de transitie. De kernvraag voor de nieuwe maatschappelijke opdracht is: “Hoe geven we opnieuw invulling aan de verhouding overheid – burger?”. We hebben daarbij de belangrijkste uitgangspunten geformuleerd, de concrete resultaten die we willen behalen als gemeentelijke overheid bij het verlenen van ondersteuning, het interveniëren in (gezins)systemen en het organiseren van arrangementen.

Het gemeenschappelijk kader wordt gevormd door de volgende kernuitgangspunten:

1. De burger in zijn omgeving als vertrekpunt.
2. Versterken van de eigen kracht van mensen, het gezinssysteem en/of het sociaal netwerk.
3. De belangen van mensen prevaleren boven die van systeemwerelden.
4. Preventie en laagdrempelige vormen van ondersteuning worden versterkt.
5. De toegang tot alle maatschappelijke ondersteuning is lokaal, integraal en laagdrempelig vormgegeven.
6. Een enkelvoudige vraag krijgt een enkelvoudige aanpak, voor meervoudige vragen is uitgebreide vraagverheldering en zorgcoördinatie noodzakelijk.
7. Inzet van generalisten om het beroep op specialisten terug te dringen.
8. Het doel van de intergemeentelijke samenwerking is een win/win situatie voor meerdere partijen.
9. Het nieuwe systeem voor het maatschappelijk domein wordt gebouwd voor 90% van de gevallen.
10. Uitwerking binnen de gegeven financiële kaders van nieuwe maatregelen in het Maatschappelijk Domein.

4. Bijlage 2

De zeven opdrachten uitgewerkt

In deze bijlage zijn alle opbrengsten van de twee heidagen per opdracht weergegeven. Er wordt steeds gestart met de opdracht zelf, waarna de uitwerking en discussiepunten worden weergegeven. Iedere opdracht eindigt met een voorstel of vervolgoopdracht die de colleges van B&W mee kunnen geven aan de regionale stuurgroep 3D.

4.1 Kennis delen, ontwikkelen en uitdragen

De opdracht

In het complexe proces van de decentralisaties bestaat de behoefte om met elkaar kennis en ervaringen te delen en te ontwikkelen en deze deskundigheid gezamenlijk in te zetten en uit te dragen. Ga op zoek naar een effectieve wijze om informatie uit te wisselen en van elkaars kennis en ervaringen gebruik te kunnen maken. Het uitdiepen van deelonderwerpen kan daarbij belegd worden bij verschillende medewerkers uit de projectgroepen, zodat effectief van elkaars expertise en deskundigheid gebruikgemaakt kan worden. Onderzoek welke mogelijke expertgroepen op deelonderwerpen, die de aparte decentralisaties overstijgen, ingericht kunnen worden

Uitwerking

Om hieraan tegemoet te komen stellen we vier acties voor:

- 1 Werk aan inhoudelijke kennisuitwisseling en kennisontwikkeling en draag deze uit.
- 2 Initieer projecten, zowel inhoudelijk, maar vooral ook gericht op leerprocessen op het vlak van cultuurverandering.
- 3 Onderzoek of één van de projecten, het opzetten van een kennisplatform, kan leiden tot een onderwijsprogramma voor de hele Achterhoek.
- 4 Neem ook lokaal initiatief! Ondersteun elkaar bij lokale processen. Regionaal kan een stevige impuls worden gegeven voor het kennis vergaren en het ontwikkelen van leerprocessen. Maar veel van het kennis uitdragen, bijvoorbeeld die met het oog op cultuurverandering, zal lokaal moeten gebeuren.

1. Inhoudelijk kennis uitwisselen, ontwikkelen en uitdragen

De drie decentralisaties (Participatiewet, Jeugd en AWBZ/Wmo) vormen de grootste verandering ineens in gemeenteland in de laatste vijftig jaar. Daarnaast kunnen we niet simpelweg systemen, methoden en inzichten overnemen van de instanties die de taken tot nu toe uitvoerden. Omdat de decentralisaties gepaard gaan met forse bezuinigingen zullen we het op een geheel andere manier moeten aanpakken. We zullen het wiel dus voor een groot deel 'zelf uit moeten vinden'. Wijkgericht werken, andere budgetten, andere financiële stromen, andere doelgroepen, andere problematiek, te veel om op te noemen. We kunnen en moeten krachten bundelen, deels door de regionale samenwerking zelf, maar ook door zaken inhoudelijk te delen en van elkaar te leren.

Te denken valt aan de volgende vormen (voor zo ver het de regionale projectorganisatie betreft):

- Kennisuitwisseling binnen projectgroepen
- Instellen van expertgroepen
- Uitwisseling van medewerkers (kan ook buiten gemeenten!)
- Actieve communicatie over pilots
- Presentaties over pilots en andere onderwerpen
- Werkbezoeken

2. Projecten initiëren, vooral gericht het bereiken van cultuurverandering

De decentralisaties vragen om een enorme cultuuromslag.

Het is belangrijk dat alle betrokkenen binnen afzienbare tijd (op zijn minst een begin van) een omslag in denken en doen maken. In het belang van cliënten moeten we zo snel mogelijk zijn voorbereid om goed en adequaat te kunnen handelen. Hieronder een korte analyse bij wie je deze omslag moet bereiken.

Cultuuromslag cliënten

De basis van het nieuwe contact van dienstverlening met de cliënt is “wat kunt u zelf?”. Dat is een benaderingswijze die volstrekt niet overeenkomt met het verwachtingspatroon zoals dat de afgelopen decennia is opgebouwd. ‘De zorg’ komt niet meer van één kant. De overheid treedt terug, er moet meer door het particulier initiatief worden georganiseerd.

Cultuuromslag betrokkenen

Bij direct betrokkenen (familie, burens, vrijwilligers) is er soms ongeloof en verbazing. “Zorg Zwaarte Pakket 3 en 4 extramuraal? Dat kán toch helemaal niet! Ik zie mijn ouders al weer thuis wonen!”. “Deze (geestelijk gehandicapte) patiënt thuis wonen? Weet u wel waarover u het heeft?!”. “Deze wsw’er in een ‘gewone baan’, dat bestáát toch niet?!”. Ook in dit verband geldt: de reflex om vrijwel direct te vertrouwen op de overheid en specialistische instanties moet worden doorbroken. Veel dingen kunnen we (familie, omgeving, vrijwilligers) heel goed zelf. Maar dat hier wellicht nog de meeste weerstand zit is een reële veronderstelling “Ze denken toch niet dat ik de rug van mijn moeder ga wassen!”.

Cultuuromslag aanbieders

Ook voor aanbieders zijn het onrustige tijden. Dit geldt vooral voor de decentralisaties AWBZ en jeugd. Maar ook Wsw-bedrijven hebben het zwaar voor de kiezen gehad en leven nog steeds in onzekere tijden. Medewerkers vrezen voor hun baan. We moeten proberen de prikkel ‘we moeten er op verdienen’ omvormen tot de prikkel ‘we moeten bijdragen aan zelfredzaamheid, goede zorg, opvang en dienstverlening’.

Cultuuromslag medewerkers

Naast de vrees voor hun baan vindt er voor medewerkers anderszins ook een enorme omslag plaats. Bijvoorbeeld zorgverleners zijn dienstverlenend ingesteld. Het zit hen ‘in de genen’ om te helpen en te ondersteunen. Als gezegd: de basis van het nieuwe contact van dienstverlening met de cliënt is “wat kunt u nog zelf?” en “hoe zorgen we ervoor dat u het weer zelf kunt?”. Dat zijn vaak moeilijke gesprekken, zeker als je dat van beide zijden niet gewend bent. Daarnaast moet de

zorgverlening een veel 'bredere blik' krijgen om goed in te schatten hoe het met de cliënt gaat. Kortom er is de nodige coaching, ondersteuning en opleiding nodig. Het 'loslaten van het oude', wellicht het opheffen dan wel gehaal wijzigen van bestaande organisaties vraagt om de nodige aanpassing bij medewerkers.

Cultuuromslag overheid

Ook de (lokale) overheid moet een andere positie kiezen. De rol van 'de overheid als alleskunner' moet een veel meer faciliterende rol worden. Het idee is veel meer: 'dicht bij de bron worden slimmere en effectievere oplossingen geboren'. En: 'de tijd van de welzijnsambtenaar die van achter zijn bureau allerlei oplossingen bedenkt is voorbij'. 'Overdragen' is veel moeilijker dan 'zelf doen'. Maar toch zullen we als overheid bij alles wat we doen er bij moeten stil staan of het eigenlijk wel een overheidstaak is. Ook moeten we als overheid van de reflex af dat we eerst systemen, modellen en structuren opbouwen. Waarna we pas helemaal aan het eind aan de concrete effecten en dienstverlening denken. We komen steeds meer tot het inzicht dat het andersom moet. Door middel van pilots ga je eerst gewoon DOEN. Pas daarna ga je daar omheen een zo sober mogelijke structuur/bureaucratie bouwen.

Door projecten te initiëren, zowel inhoudelijk, maar vooral ook gericht op leerprocessen op het vlak van cultuurverandering, kan je leren hoe je die cultuuromslag in brede zin het beste kan beïnvloeden. Twee voorbeelden:

Project Vilans kennisuitwisseling generalistische werkwijze

De gemeente Doetinchem heeft twee wijkpilots lopen waar buurtcoaches zorg en ondersteuning regelen voor en met de inwoners van de wijken, met de opdracht vroeg te signaleren, zware zorg te voorkomen en eigen kracht bij burgers te stimuleren. Net als in Doetinchem experimenteren op regionaal niveau de andere zeven Achterhoekse gemeenten ook met gebiedsgericht werken, door de inzet van (sociale) wijkteams, buurtcoaches of frontline teams.

De acht Achterhoekse gemeenten hebben kenniscentrum Vilans gevraagd om twee uitwisselingsbijeenkomsten te organiseren en inhoudelijk voor te breiden om kennis en ervaringen uit te wisselen binnen de regio van de acht samenwerkende gemeenten.

Vilans is een kenniscentrum voor de langdurende zorg met wijkgericht werken als één van haar kernthema's. Vilans is voor deze opdracht gevraagd omdat zij ruime ervaring heeft in het begeleiden van kennisdeling binnen en tussen organisaties en omdat Vilans de taal spreekt van zowel het operationele niveau als het strategische niveau. Vilans onderstreept het belang van het maken van verbindingen tussen vergelijkbare bedrijfsonderdelen om van elkaar te leren. Vilans beschikt daarnaast over kennis van zorg en ondersteuning die nuttig kan zijn in de verbinding die gemeenten willen maken met het zorgdomein.

Opzet kennisplatform

Om op deze zeer diverse niveaus het 'andere denken en doen' richting te geven, moeten we allereerst een gezamenlijk 'kader' hebben van waaruit we denken en handelen. En dat gezamenlijke kader moet je vervolgens effectief uitdragen. Nu blijkt uit pilots dat er nog enorme verschillen in klantbenadering zijn tussen medewerkers met een gemeentelijke achtergrond en diegenen die uit de zorg komen. Of tussen jongere of oudere medewerkers met klantcontacten. Als je op dat niveau

de neuzen dezelfde kant op krijgt is er al een wereld gewonnen! Dit los van alle andere ingangen die gezocht moeten worden om op alle niveaus de gewenste cultuuromslag te realiseren. We zijn als stuurgroep in vergevorderd overleg met de heer Frans de Vijlder, Lector Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties aan de Hogeschool voor Arnhem en Nijmegen (HAN) om via een pilot een breed leertraject te ontwikkelen. Deze pilot sluit enorm goed aan bij de behoefte om een gezamenlijk denkkader te ontwikkelen. Onderdeel van de pilot is het aansluiten bij bestaande processen en bewust kennis te delen. De ervaringen worden gedeeld in een kennisplatform van waaruit de verzamelde kennis 'verder wordt gebracht'.

3. Onderwijsprogramma voor de Achterhoek

Vanuit het gezamenlijk denkkader dat in het kennisplatform bijeen wordt gebracht zou het een grote stap voorwaarts zijn als er door onderwijsinstellingen en zorgaanbieders een gezamenlijk op te stellen opleidingsprogramma voor onder andere alle medewerkers met klantcontacten komt, opdat in de hele Achterhoek een gezamenlijke omslag in denken en doen wordt bereikt.

4. Lokale initiatieven

Ondersteun elkaar bij lokale processen, de regio begeleidt dit. Maar let er op dat weliswaar regionaal een stevige impuls kan worden gegeven voor het kennis vergaren en het ontwikkelen van leerprocessen. Maar heel veel van het kennis uitdragen, bijvoorbeeld die met het oog op cultuurverandering, zal lokaal moeten gebeuren.

Met name op het vlak van kennis uitdragen en het bereiken van een cultuuromslag in al zijn geledingen, kan de regio weliswaar het voortouw nemen en een impuls geven, het zwaartepunt van de activiteiten moet en blijft op lokaal niveau plaatsvinden. Voor het kennis uitdragen, het werken aan de gewenste cultuuromslag, maar ook in overleg treden over de concrete situatie in een kern of voor een cliënt is het lokale podium de juiste plek. Het is een bijzonder gecompliceerd proces om iedereen mee te krijgen. Hierin moet zwaar worden geïnvesteerd. Gemeenteraad, college, gemeentelijke organisatie, welzijnsraad, seniorenraad, gehandicaptenraad, wijkteams, Sociale Dienst, WSW-bedrijf, CJG's, huisartsen, vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties, zorgboerderijen, onderwijs in brede zin, en om niet te vergeten inwoners.

Voorstel / vervolgoedragen

- Kennis uitwisselen
- Inrichten kennisplatform gericht op cultuurverandering
- Onderwijsprogramma Achterhoek
- Ondersteunen lokale initiatieven

4.2 Zicht op de gespecialiseerde ondersteuningsvraag in termen van zelfredzaamheid en participatie

De opdracht

Onderzoek de specialistische ondersteuningsvraag in termen van participatie en zelfredzaamheid. Doel is om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke vraag van cliënten die nu ondersteuning krijgen vanuit specialistische voorzieningen en die in de toekomst regionaal bekostigd worden.

Uitwerking

Het grootste deel van de ondersteuningsvragen kan lokaal worden opgepakt door de sociaal werkers / generalisten. Ook ondersteuningsvragen met een specialistisch karakter kunnen vaak lokaal worden beantwoord. De generalistisch medewerker doet dan een beroep op ondersteuning vanuit gespecialiseerde voorziening. Ook dit blijft lokaal maatwerk. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de begeleiding van psychiatrische cliënten die (bijna) dagelijks ondersteuning nodig hebben. Dan blijft er nog een categorie gespecialiseerde vragen over die we regionaal willen organiseren en bekostigen omdat specifieke expertise nodig is en/of omdat de ondersteuning de lokale draagkracht te boven gaat.

Om zicht te krijgen op de gespecialiseerde ondersteuningsvraag zijn de volgende criteria geformuleerd:

- Kwetsbaarheid van de betreffende inwoner / huishouden, en
- De ondersteuningsvraag vraagt om specifieke deskundigheid die de deskundigheid van lokale professionals te boven gaat, en
- De kosten voor de deskundigheid om de ondersteuningsvraag te beantwoorden gaat de draagkracht van een enkele gemeente te boven.

Hiermee is nog niet exact geformuleerd om welke vragen het precies gaat. In de praktijk blijft het belangrijk dat op lokaal niveau in individuele situaties deze afweging wordt gemaakt, voordat regionaal bekostigde ondersteuningsvormen worden ingezet.

Op dit moment worden (specialistische) ondersteuningsvragen meestal niet verhelderd met instrumenten die de mate van zelfredzaamheid en participatie in beeld brengen. Om inzicht te krijgen in de specialistische ondersteuningsvraag in termen van participatie en zelfredzaamheid is het gewenst om onderzoek op cliëntniveau uit te voeren. Geadviseerd wordt om niet een groot onderzoek uit te voeren, maar om de uitvoering van deze opdracht pragmatisch aan te pakken door de analyse van de bestaande situatie. Dit betekent dat gebruik gemaakt wordt van de overgangssituatie in de komende jaren en dat de specialistische ondersteuningsvraag verkregen wordt door nieuwe (en herziene) aanvragen op eenzelfde manier te verhelderen. De vraagverheldering moet dan in termen van participatie en zelfredzaamheid worden uitgevoerd, zodat er inzicht ontstaat in de werkelijke ondersteuningsvraag.

Geadviseerd wordt om regionaal eenzelfde (bewezen effectief) instrument voor vraagverheldering te gebruiken, zodat met elkaar geleerd kan worden en inzicht in breder verband mogelijk is. Hierbij kan gedacht worden aan een aantal verschillende instrumenten:

- Zelfredzaamheidsmatrix
- Participatieladder
- Participatiewiel
- Zelfredzaamheidsprofielen
- ICF

In het vervolgproces moet de keuze voor een bepaald instrument meegenomen worden. Gemeenten kunnen lokaal een eigen keuze maken, maar om inzicht in specialistische ondersteuning te verkrijgen is het handig om met een zelfde instrument te werken. Bij de start van een vraag om ondersteuning is het niet altijd duidelijk of specialistische ondersteuning gewenst is. Het instrument dat gebruikt wordt om de specialistische ondersteuningsvraag in beeld te krijgen zal dus toegerust moeten zijn op alle soorten ondersteuningsvragen. Daarbij is het gewenst dat het instrument ondersteunend is aan het werkproces om te komen tot een goede ondersteuning van de vraag, zodat met één ICT systeem gewerkt kan worden.

Om vernieuwing in te kunnen zetten is inzicht in de ondersteuningsvraag gewenst. Als dit inzicht vanaf september 2014 wordt verkregen door de gekozen vraagverheldering mee te nemen bij de dan nog gebruikelijke indicatiestelling, dan kan de opbrengst gebruikt worden bij gezamenlijke bekostiging van specialistische ondersteuningsvormen vanaf 2016.

Als gemeenten inzicht willen in alle ondersteuningsvragen binnen de gemeente, dan zullen zij dit zelf nader moeten verkennen. Geadviseerd wordt om aan te sluiten op het regionale traject en te kiezen voor dezelfde methodiek voor vraagverheldering.

Voorstel / vervolgoopdracht

- Gebruik maken van dezelfde methodiek voor vraagverheldering van complexe en specialistische ondersteuningsvragen. Om dit te realiseren uitzoeken welke methodiek van vraagverheldering toegerust is om de specialistische ondersteuningsvraag in beeld te brengen / Welke methodieken kennen we al.
- Inventariseren welke projecten er zijn om specialistische ondersteuning te stroomlijnen, te versnellen, te verbeteren etc. Denk hierbij aan de werkgroep OGGZ, Regionale Agenda Kwetsbare Jeugd, Netwerk Dementie, Vroegsignalering in de huisartsenpraktijk, lokale netwerken zorg en welzijn.

4.3 Gezamenlijke financiering van gespecialiseerde voorzieningen

De opdracht

Onderzoek voor welke gespecialiseerde voorzieningen een gezamenlijke financiering efficiënter en effectiever is, dan lokale financiering. Ontwikkel daar een model voor een mogelijke kostenverdeling bij.

Uitwerking

Het uitgangspunt van de gemeenten in de Achterhoek is dat voorzieningen waar mogelijk lokaal uitgevoerd en bekostigd worden. Dit past bij de wens om gebiedsgericht te werken en de ondersteuning laagdrempelig en in de leefomgeving van inwoners te bieden. Voor een groot deel van de ondersteuning kan dit gerealiseerd worden. We denken dan in ieder geval aan het realiseren en in stand houden van een basisinfrastructuur (onder andere gericht op ontmoeting en leefbaarheid) en de ondersteuning van mensen die (tijdelijk) ondersteuning nodig hebben bij het voeren van eigen regie. Bij deze ondersteuning maken we waar mogelijk gebruik van de combinatie tussen formele en informele voorzieningen.

Een klein deel van de ondersteuning is gespecialiseerd en is gericht op mensen die in een crisissituatie zitten of zeer kwetsbaar zijn, vaak door een samenloop van problemen. Ook is er sprake van een aantal vragen die specifieke expertise vraagt. Hiervoor zijn gespecialiseerde voorzieningen nodig.

In deze opdracht verkennen we om welke vragen en voorzieningen het gaat, en op welk schaalniveau we deze vragen gaan oppakken.

Bij de keuze voor het juiste schaalniveau kijken we steeds naar de volgende invalshoeken:

- *Uitvoering*

Bij lokale uitvoering gaan we uit van inbedding in bijvoorbeeld het gebiedsteam, activiteiten van sociaal werkers / Wmo-consulenten en/of de bestaande sociale infrastructuur op wijk- of gebiedsniveau.

Bij regionale uitvoering gaan we uit van voorzieningen die een meer gespecialiseerd karakter hebben en/of gericht zijn op een doelgroep die te klein is om op lokaal niveau te bedienen. Waar mogelijk kan een organisatie die regionaal werkt, de dienstverlening wel koppelen aan de lokale context van de inwoners die hier gebruik van maken.

In het geval van bovenregionale uitvoering gaat om gespecialiseerde voorzieningen die hun diensten aan een beperkte groep inwoners leveren.

- *Inkoop*

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om taken in eigen beheer uit te voeren (inbesteden) maar zij kunnen taken ook uitbesteden. In opdracht 5 wordt hier nader op ingegaan. Als de keuze valt op inkoop dan kan deze door een gemeente zelf worden gedaan, of in (sub)regionaal verband of op bovenregionale schaal. Het feit dat regionaal ingekocht wordt, staat niet in de weg dat dienstverlening lokaal uitgevoerd wordt.

- *Bekostiging*

Bij de bekostiging gaat het om de vraag wie verantwoordelijk is voor het betalen van de dienstverlening. Basisprincipe is dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de bekostiging.

In het kader van risicospreiding kan hier in een aantal gevallen van afgeweken. In de matrix hebben naast bekostiging per gemeente twee varianten toegevoegd:

- Gezamenlijk basiskosten betalen en daarnaast trajecten financieren op basis van afname traject (bekostiging 2 in de matrix).
- Op basis van een verzekeringsmodel gezamenlijk bekostigen van hulpverleningstrajecten (bekostiging 3 in de matrix).

De matrix is geen uitputtende lijst van voorzieningen. In de komende periode wordt de matrix verder aangevuld en aangescherpt. Ook de indeling lokaal, regionaal, bovenregionaal is niet in beton gegoten. Het is belangrijk om flexibel in te kunnen spelen op concrete situaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het inkopen op subregionaal niveau.

Keuze per schaalniveau voor: uitvoeren – inkopen – bekostigen

Ondersteuning	Lokaal (wijk/kern en schaal gemeente)	Regionaal (Achterhoek)	Bovenregionaal (provinciaal/landelijk)
Informatie en advies aan inwoners	Uitvoeren / inkopen / bekostigen	Inkopen	
Preventie op thema's alle leefgebieden	Uitvoeren / inkopen / bekostigen		
Fraudebestrijding	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
Toegang en toeleiding generalistische ondersteuning	Uitvoeren / inkopen indien uitbesteed / bekostigen		
Toegang en toeleiding specialistische ondersteuning	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
Diagnostiek / advies bij toegang	Uitvoeren	Uitvoeren / inkopen / bekostigen (2)	
Kortdurende (gezins) ondersteuning	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
Schuldhelpverlening	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
Crisisdienst en meldpunt	Uitvoeren	Inkopen /	

		bekostigen (2)	
Ondersteuning	Lokaal (wijk/kern en schaal gemeente)	Regionaal (Achterhoek)	Bovenregionaal (provinciaal/landelijk)
Jeugdbescherming	Uitvoeren	Uitvoeren / inkopen / bekostigen (2) <i>Wettelijke verplichting</i>	
Jeugdzorg plus			Uitvoeren / inkopen / bekostigen (3)
Meldpunt kindermis- handeling / huiselijk geweld AMHK	Uitvoeren	Uitvoeren inkopen / bekostigen (2) <i>Wettelijke verplichting</i>	
Jeugdreclassering		Uitvoeren / inkopen / bekostigen (2) <i>wettelijke verplichting</i>	
Behandelcentrum jeugd			Uitvoeren / organiseren / inkopen / bekostigen (3)
Forensische zorg			Uitvoeren / inkopen / bekostigen (3)
Pleegzorg	Uitvoeren / bekostigen	Uitvoeren / inkopen /	
Verslavingszorg	Uitvoeren	Uitvoeren / inkopen / bekostigen (2)	
Beschermd / residentieel wonen	Uitvoeren	Uitvoeren / organiseren / inkopen / bekostigen (2)	
Begeleiding (in 1 ^e en 2 ^e lijn)	Uitvoeren / inkopen / bekostigen	Uitvoeren / inkopen	
Kortdurend verblijf	Uitvoeren / bekostigen	Uitvoeren / inkopen	
Mantelzorgondersteuning	Uitvoeren / inkopen /		

	bekostigen		
Ondersteuning	Lokaal (wijk/kern en schaal gemeente)	Regionaal (Achterhoek)	Bovenregionaal (provinciaal/landelijk)
Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang		Uitvoeren / inkopen / bekostigen (2)	
Dagbesteding	Uitvoeren / bekostigen	inkopen	
Vervoer	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
Beschut en begeleid werken	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
Re-integratie en participatie	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
Uitvoering inkomensbeleid	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
volwasseneneducatie	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	
Hulp aan zelfstandige ondernemers	Uitvoeren / bekostigen	Inkopen	

Bovenstaande tabel is een inventarisatie van voorzieningen. Op basis van een analyse van de kosten van gespecialiseerde voorzieningen kan besloten worden welke voorzieningen regionaal bekostigd worden.

Model voor een kostenverdeling voor gespecialiseerde voorzieningen

Mogelijke bekostigingsmodellen zijn:

- Totale kosten gedeeld door 8 gemeenten.
- Kosten per voorziening gedeeld door 8 gemeenten.
- Kosten verdelen op basis van inwoneraantallen
- Verdelen op basis van rijksbijdrage (percentage afdracht). (in deze uitkering wordt (voldoende) rekening gehouden met de parameters voor demografische samenstelling, doelgroep en gebruik etc. van gemeenten)
- Verdelen op basis van gebruik.
- Combinatie van vaste bijdrage en op basis van gebruik voorziening.

Gemeentelijk beleid kan het gebruik van gespecialiseerde voorzieningen beïnvloeden. Hoe beter een gemeente er in slaagt om de ondersteuning in de eerste lijn te organiseren, hoe kleiner het beroep is dat men doet op voorzieningen in de tweede lijn. In het model voor bekostiging is het belangrijk om gemeenten te stimuleren zoveel mogelijk vragen op te lossen in de eerste lijn (lokaal). Bij gezamenlijke bekostiging is het van belang om toetsingscriteria achteraf te hebben om te

bekijken of individuele gemeenten voldoende inzet gepleegd hebben om te voorkomen dat regionale, specialistische zorg nodig is.

Soms echter heeft gemeentelijk beleid geen invloed op de ernst of noodzaak tot hulp vanuit gespecialiseerde voorzieningen. Een verdeling die rekening houdt met niet-beïnvloedbare factoren is alleen van belang als er sprake is van hoge kosten (bedrag nog te bepalen) per voorziening/traject.

Voorgesteld wordt te kiezen voor een verdeelmodel dat eenvoudig is en op hoofdlijnen blijft. Dat houdt in dat de Achterhoek op basis van vertrouwen afspraken met elkaar maakt.

Voorstel / vervolgoopdrachten

- Kies voor een verdeelmodel dat uitgaat van vaste lasten en variabele lasten, waarbij we de vaste lasten verdelen volgens het percentage van de Rijksbijdrage en de variabele lasten op basis van gebruik. (Vaste lasten is in principe de basis infrastructuur die nodig is om trajecten/voorzieningen te kunnen inzetten/leveren.)
- Voor voorzieningen waarvan de vraag niet beïnvloedbaar is kiezen we voor een verzekeringsmodel waarbij de inleg ook op basis van het percentage van de Rijksbijdrage wordt geregeld.
- Tabel met voorzieningen verder uitwerken en vaststellen welke vormen van ondersteuning als regionaal worden getypeerd en waar dus een regionaal sturingsmodel voor van toepassing is.
- Breng in beeld wat een "heel duur" traject is en over welke aantallen we het hebben. Is de bereidheid er om risico's te delen.
- Sturingsmodel zo inrichten dat de prikkel om ondersteuningsvragen zoveel mogelijk lokaal op te pakken, zo groot mogelijk is. Dit in samenhang met de bevindingen uit opdracht 2 (welk gedeelte van de vraag is specialistisch) en de bevindingen uit opdracht 3 (hoe organiseer je de toegang naar specialistische voorzieningen).

4.4 Toeleiding naar gespecialiseerde voorzieningen

De opdracht

Ontwikkel een afsprakenkader waarmee de toeleiding naar gespecialiseerde voorzieningen uniform kan plaatsvinden.

De vormgeving van de toegang tot ondersteuning behoort in principe tot de lokale invulling. De gezamenlijke financiering van gespecialiseerde voorzieningen vraagt echter om een eenduidige werkwijze en toetsingscriteria wanneer naar deze gespecialiseerde voorzieningen wordt toegeleid.

Uitwerking

Elke inwoner kan gebruik maken van basisvoorzieningen (onderwijs, huisarts, politie, sociale dienst, gemeentelijke dienstverlening, woningbouwcorporatie, wijkverpleging, etc.). Deze basisvoorzieningen bieden laagdrempelige ondersteuning aan de inwoners en zijn aanvullend op het eigen netwerk van de burger. Elke professional van deze instellingen kijkt breder dan zijn eigen vakgebied en heeft een signalerende functie en zorgt ervoor dat deze signalen op een goede wijze opgepakt worden. Deze basisvoorzieningen bieden voldoende ondersteuning voor het zelfstandig kunnen functioneren van 80% van de inwoners.

Als er vragen zijn op meerdere levensdomeinen en er sprake is van (dreigend) verlies van regie op het eigen leven wordt door middel van vraagverheldering een plan gemaakt waarbij allereerst het eigen sociale netwerk (familie, vrienden, vrijwilligers van een vereniging of kerk, etc.) van de cliënt/het gezin wordt aangesproken en –zo nodig- een beroep kan worden gedaan op voorliggende voorzieningen of maatregelen. In het gezinsplan wordt het te behalen resultaat geformuleerd. Indien regionale specialistische voorzieningen worden ingezet dienen regionaal eenduidige criteria geformuleerd te worden.

Generalisten / sociaal werkers komen in actie als inwoners de regie op hun eigen leven (dreigen te) verliezen. Deze generalisten opereren in teamverband, waarbij een generalist ook een eigen specialisme heeft. Dit specialisme kan betrekking hebben op schuldhulpverlening, geriatrische problematiek, verslavingszorg, geestelijke beperkingen.

Wat doet deze generalist?:

- De generalist (en zijn team) bepaalt zelf, op basis van urgentie en noodzaak, wat nodig is in welke situatie. Dit resultaat wordt in een gezinsplan of plan per huishouden vastgelegd. Indien nodig haalt hij er specialistische (regionale) voorzieningen bij om de geformuleerde resultaten in het gezinsplan te bereiken;
- Hij is regisserend hulpverlener die de cliënt/het gezin ondersteunt bij het oplossen van problemen. Hij treedt daarbij zo nodig op als casusregisseur.
- Hij houdt zich primair bezig met het gezinsplan. Daarnaast heeft hij een rol in het ontwikkelen en aanjagen van informele en collectieve voorzieningen.

Toeleiding naar specialistische zorg

Het is noodzakelijk dat de generalist met specialistische achtergrond zijn kennis op peil houdt. Een mogelijkheid is dat hij (voorlopig) onderdeel blijft uitmaken van de toeleverende organisatie (MEE, AMW, BJZ etc.). Deze toeleverende organisatie krijgt opdracht om kennis van 'hun' generalist op

peil te houden. Tevens een opdracht om hun specialistische expertise over te dragen aan generalistentteams zodat zoveel mogelijk vragen binnen het team van generalisten beantwoord kunnen worden.

Binnen de jeugdzorg hebben de kernorganisaties aangegeven dat zij als coöperatie de specialistische zorg willen leveren die generalisten nodig achten. Dit bevordert hun onderlinge samenwerking en voorkomt overlap van aanbod. Als randvoorwaarde moet daarbij gegeven worden dat ook inkoop buiten de coöperatie kan plaatsvinden. Gedwongen winkelnering is niet aan de orde. Vooral de vrij gevestigden moeten een plek blijven houden in het bestel. Zo'n zelfde coöperatie kan ook gevormd worden binnen andere zorgclusters.

Er zijn mogelijk overdrachtsmomenten van:

- Professional van de basisvoorziening richting gebiedsgebonden team;
- van team naar specialistische zorg
- naar regionale of landelijke voorzieningen.

Dit geldt vice versa, dus ook bij afschaling. De generalist is altijd casushouder, tenzij hij deze casus gemandateerd heeft doorgegeven. Er is sprake van zorg en nazorg; de generalist is daarvoor verantwoordelijk.

Voorstel / vervolgopdracht

De Achterhoekse gemeenten formuleren in opdracht van de stuurgroep 3D eenduidige criteria (voor inwoners 0-100 en 3D-breed) en dus een gemeenschappelijke werkwijze voor de toeleiding naar specialistische voorzieningen. Op deze wijze is ook een gelijke inzet van hulpverlening geborgd want de werkwijze van de generalist sluit naadloos aan op de werkwijze van een gespecialiseerde voorziening (ondersteuning en/of zorg).

4.5 Gemeenschappelijk inkoopkader op diverse ondersteuningsvormen

De opdracht

Onderzoek op welke ondersteuningsvormen binnen de drie decentralisaties een gemeenschappelijk inkoopkader gewenst is. En maak een eerste schets van hoe een gemeenschappelijk inkoopkader op diverse ondersteuningsvormen eruit kan zien.

Uitwerking

De vraagstelling in deze opdracht heeft betrekking op specifieke ondersteuningsvormen. Om concreet antwoord te kunnen geven moeten deze ondersteuningsvormen eerst geformuleerd worden. Dit kan pas later in het proces. Binnen deze opdracht hebben we ons daarom gericht op een systematiek met bijbehorende inkoopmodellen. Deze systematiek dient voor elke ondersteuningsvorm te worden doorlopen om te komen tot een regionale dan wel lokale inkoopstrategie (kader). De kenmerken van de ondersteuningsvormen leiden in een beslisboom tot het concrete antwoord.

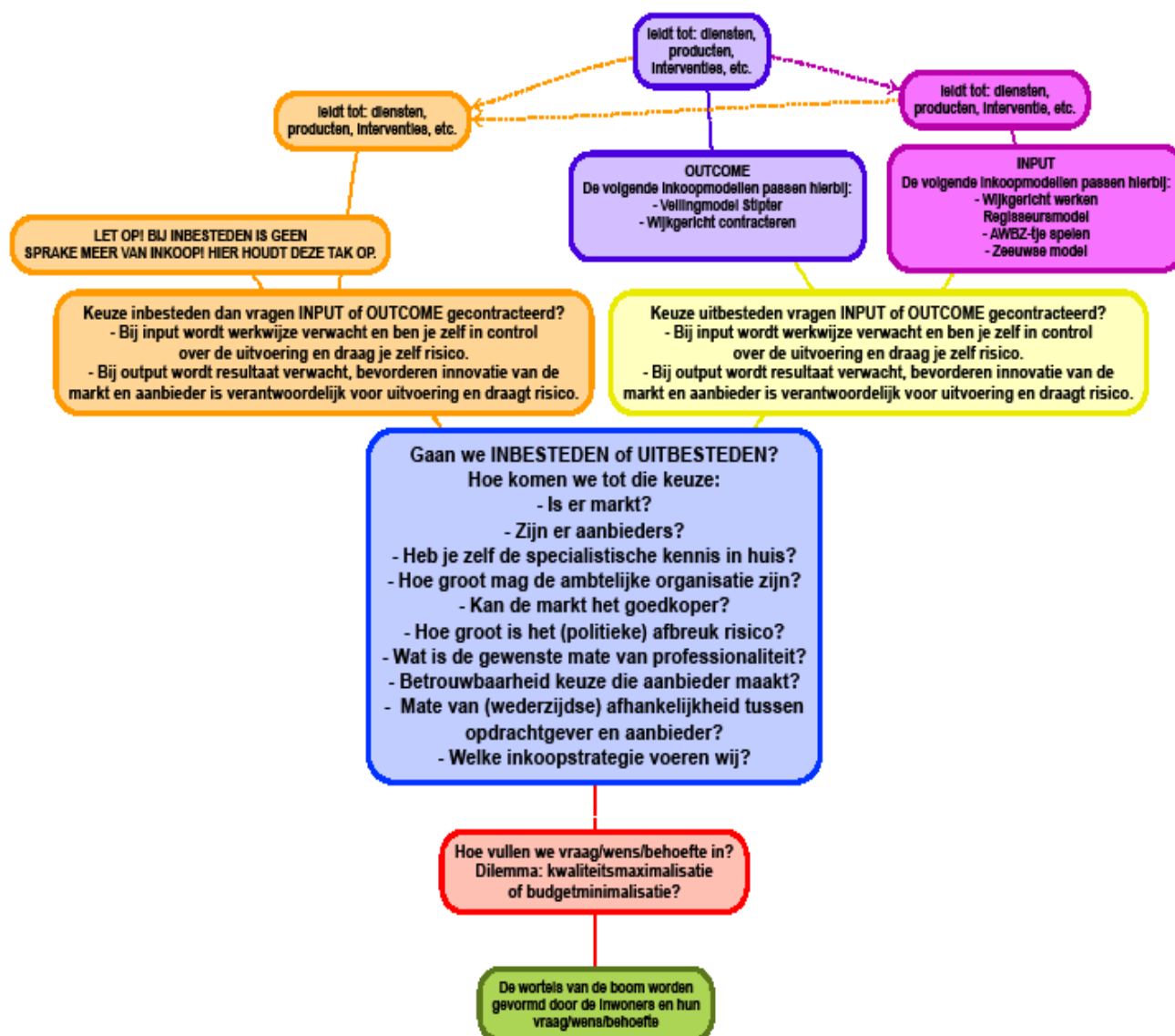
Gezamenlijk inkopen

Gezamenlijk inkopen is het bundelen en/of delen van informatie & expertise, hulpmiddelen en/of volume op het gebied van inkoop met als doel het behalen van voordeel (zowel kwalitatieve als kwantitatieve waarde) voor alle deelnemende organisaties.

Het grootste gedeelte van de in te kopen ondersteuningsvormen zijn diensten. Deze diensten vallen voor een groot gedeelte in de categorie maatschappelijke dienstverlening. Dit komt er kort gezegd op neer dat een publicatie achteraf (openbaar maken van de gunning) verplicht is en dat de vorm (inhoud van de procedure) door de gemeente zelf gekozen mag worden. Subsidies zijn ook een mogelijke vorm van contracteren maar bieden niet de mogelijkheid om prestaties en resultaten af te dwingen.

Beslisboom om te komen tot een inkoopkader

Voordat er gesproken kan worden over een inkoopkader of inkoopstrategie van een ondersteuningsvorm of een cluster van ondersteuningsvormen dienen de verschillende ondersteuningsvormen met kenmerken inzichtelijk te zijn. Ook voor het formuleren van gezamenlijke kwaliteitseisen is specifieke informatie van een ondersteuningsvorm inzicht noodzakelijk. In deze opdracht hebben we de kenmerken die van belang zijn voor het bepalen van het inkoopkader middels een beslisboom uitgewerkt.



Voor het doorlopen van de beslisboom dient vooraf de volgende basis vraag worden gesteld: Wordt er bij het verstrekken van de ondersteuningsvorm uitgegaan van de maximaal beschikbare middelen of de minimaal gewenste kwaliteit. Hiermee wordt bedoeld: gaan we uit van de maximaal verkrijgbare kwaliteit voor het beschikbare budget of is de kwaliteit leidend en doen we hieraan geen concessies indien er budgetoverschrijding dreigt. Dit betreft een dilemma, want we moeten een keuze maken uit één van de twee. Deze keuze (per ondersteuningsvorm) is relevant bij met maken van verdere keuzes in de beslisboom.

Toelichting op de keuzes in de beslisboom

Inbesteden

Hierbij stellen we ons zelf de vraag of de ondersteuningsvorm in huis uitgevoerd kan worden. Hierbij niet uitgaande van de bestaande capaciteit en competities, maar rekening houdende met de doelmatigheid en de mogelijkheid om de interne organisatie dusdanig aan te passen dat deze ondersteuningsvorm door de gemeente zelf geleverd kan worden. Bij inbesteden kan dus gedacht worden aan het laten leveren van ondersteuningsvormen door reeds aanwezige afdelingen en gemeenschappelijke regelingen etc.. maar ook aan wellicht nog te ontwikkelen afdelingen of gemeenschappelijke regelingen. Hoewel dit voor de keuze van de samenwerkingsvorm zeer relevant is, is de beslisboom bij de keuze voor inbesteden niet verder uitgewerkt omdat hierbij een inkoopkader niet verder van toepassing is.

Uitbesteden/aanbesteden

Hiervoor hebben we de vraag of we de ondersteuningsvorm zelf kunnen leveren negatief beantwoord. Dit betekent dus dat de gemeenten gebruik moeten maken van de markt om in de behoefte van de ondersteuningsvorm te kunnen voorzien.

Op input of op outcome contracteren

Hierbij stellen we ons de vraag wat gaan we inkopen? Is dit een door de gemeente voorgeschreven en beschreven dienst? (input). Of een resultaat? (outcome)

Per ondersteuningsvorm wordt de keuze te gemaakt of wij de leverancier willen houden aan de wijze waarop een beoogd resultaat behaald moet worden, of slechts op het resultaat, waarbij de wijze waarop (binnen kaders) aan de leverancier is.

In de praktijk moeten diverse ondersteuningsvormen op een (door de wet) voorgeschreven wijze uitgevoerd worden. Er zullen ook ondersteuningsvormen zijn waar wij als gemeente volledig invloed willen/moeten uitoefenen op de wijze van uitvoering. De praktijk wijst uit dat voor diensten waarbij het mogelijk is om op outcome te contracteren de leverancier gestimuleerd wordt om efficiënt en effectief te handelen met als gevolg kwaliteit verbetering. Ook de innovatie bij een leverancier en in een marktsegment wordt door op outcome contracteren gestimuleerd.

Een belangrijk aspect dat we als gemeenten zowel bij inbesteden of uitbesteden willen meenemen zijn de mogelijkheden voor "Social return".

Keuze voor het inkoopmodel (onderdeel van het inkoopkader)

Wanneer voor de diverse ondersteuningsvormen de beslisboom is doorlopen en de keus is gevallen op uitbesteden, dan zijn er verschillende inkoopmodellen mogelijk. Dit zijn de volgende inkoopmodellen, die ook landelijk gezien in verschillende gemeenten worden gehanteerd.

- Doorgaan cf. AWBZ (beleidsarm invoeren)
- Veilen van probleem situatie (Stipter)
- Integreren met indicatie
- Wijkgericht contracteren
- Regisseursmodel

Dit wil niet zeggen dat er niet meer modellen bestaan of dat er geen afgeleide of combinaties van bovenstaande modellen mogelijk zijn. Voor de uitwerking van deze opdracht hebben we ons beperkt tot het benoemen van bovenstaande modellen. De keuze voor een model kan pas plaatsvinden nadat de beslisboom is doorlopen. Hiervoor wordt een vervolgoopdracht voorgesteld. In de vervolgoopdracht kan op basis van de matrix uit opdracht 3 bepaald worden welke keuzes de gemeenten maken voor het gezamenlijk inkopen van ondersteuningsvormen. Hierbij moet bepaalt worden welke ondersteuningsvormen beïnvloedbaar zijn en daarbij kunnen drie categorieën worden gehanteerd:

1. Wat is wettelijk om regionaal in te kopen?
2. Welke producten moeten gezien het wettelijk gestelde overgangsjaar nog op huidige wijze ingekocht worden en welke daarvan gezamenlijk?
3. Wat zijn de nieuwe oplossingen gericht op zelfredzaamheid en participatie, die ingekocht moeten worden?

Voorstel / vervolgoopdracht

- De beslisboom hanteren als instrument om te komen tot een gezamenlijk inkoopkader
- Richt een groep inkoopstrategie in op regionaal niveau. Deze groep gaat aan de slag met de vervolgoopdracht gericht op voor welke ondersteuningsvormen regionaal ingekocht kan of moet worden.
- De stuurgroep 3D bepaalt de samenstelling van de groep inkoopstrategie en stelt de vervolgoopdracht vast.

4.6 Gezamenlijk vormgeven van een aantal uitvoeringstaken

De opdracht

Onderzoek de mogelijkheden tot gezamenlijk vormgeven van uitvoeringstaken. Voor een aantal taken zal de gemeente wettelijk verplicht worden om hieraan regionaal gezamenlijk uitvoering te geven. Daarnaast is er een aantal uitvoeringstaken die weinig voor komen, zeer specialistisch zijn of vragen om een onafhankelijke positie bij de uitvoering. Ook deze taken kunnen mogelijk regionaal gezamenlijk worden vormgegeven.

Uitwerking

Voor het uitwerken van opdracht 6 hebben wij onderscheid gemaakt in 4 categorieën:

1. Wettelijke verplichting tot samenwerking

Eén aanspreekpunt voor werkgevers

Ten aanzien van de werkgeversdienstverlening vanuit participatiewet: dient er één aanspreekpunt voor werkgevers per arbeidsmarktregio te zijn. De Achterhoek is zo'n arbeidsmarktregio. Hierbij betreft het niet alleen de coördinatie tussen de gemeenten, maar ook met andere partijen als UWV en SW-bedrijven. Dit onderwerp is reeds belegd bij een ambtelijke werkgroep, waarin ook het Graafschapcollege participeert.

Vormgeving regionaal werkbedrijf

In het sociaal akkoord is opgenomen dat er per arbeidsmarktregio een werkbedrijf wordt opgericht. Dit werkbedrijf is verantwoordelijk voor de plaatsing van werkzoekenden met een arbeidsbeperking op banen bij reguliere werkgevers. De vormgeving van dit werkbedrijf wordt nog uitgewerkt in de zogenaamde werkkamer (een overleg tussen de sociale partners, de VNG en het rijk. Duidelijk is dat dit geen (verplichte) fusie is van SW-bedrijven maar een vorm van netwerkorganisatie. Zodra hier duidelijkheid over is, zal dit verder worden opgepakt door de bovengenoemde ambtelijke werkgroep.

Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling in relatie tot de Regiotaken OGGZ

Diverse gemeentelijke taken liggen op het snijvlak van Openbare geestelijke gezondheidszorg, Jeugdzorg en AWBZ/Wmo. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- regionale Oggz taken met betrekking tot opvang (centrumgemeente taak). Dit heeft een relatie met de taak ambulante woonbegeleiding die vanuit Awbz naar de Wmo komt.
- Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (centrum gemeente taak/ Wmo taak/OGGZ).
- 24 uren bereikbaarheid crisisdienst (zie verderop; categorie 2).
- regionaal knooppunt (zie verderop; categorie 3).
- Zorgmonitor

Deze punten worden opgenomen in het nieuwe regionaal Kompas Oggz 2014-2018 maar moeten ook opgenomen/ aansluiten bij de invulling van het beleid op het gebied van jeugdhulp en Wmo.

(gezamenlijk inkopen van) Jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Inkoop gespecialiseerde voorzieningen

Dit betreft wettelijk verplichte taken in het kader van de decentralisatie Jeugdzorg. Is onderdeel van opdracht 3.

Kindertelefoon

Deze taak wordt op landelijk niveau verder uitgewerkt.

2. Geen wettelijke verplichting tot samenwerking maar feitelijk onvermijdelijk

Werkgeversdienstverlening Participatiewet.

Voor werkgevers en werkzoekenden biedt het voordelen als de werkgeversdienstverlening gecoördineerd wordt uitgevoerd binnen de regio. Dit heeft een organisatorische component (zie ook bij het onderwerp "Eén aanspreekpunt voor werkgevers") als een beleidinhoudelijke component. Het is voor werkgevers overzichtelijk als de gemeenten op dezelfde wijze ondersteunende instrumenten als loonkostensubsidie, loonwaardebepaling, eventuele detachingsvoorwaarden en diverse verzekeringen op dezelfde wijze uitvoeren. Dit zal op gemeentelijk niveau worden vastgelegd in een beleidsplan, verordeningen en beleidsregels. Deze worden in onderling overleg tussen de gemeenten in de Achterhoek uniform uitgewerkt (opdracht aan projectgroep Participatiewet).

Afstemming passend onderwijs.

De samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs dienen met de gemeenten Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) te voeren. Onderwerp van gesprek is o.a. de aansluiting met de jeugdzorg (zo ook leerplicht/verzuimprotocol, onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer). Een aantal gemeenten (Montferland, Bronckhorst en Berkelland) in de Achterhoek heeft met meerdere samenwerkingsverbanden te maken. Ook met het MBO dienen ten behoeve van de afstemming met de jeugdzorg regionale afspraken te worden gemaakt (voorloperaanpak passend onderwijs Achterhoek). Het is wenselijk dit overleg te voeren en afspraken op basis van een eenduidige regionale visie en uitgangspunten. Voorgesteld wordt om door de projectgroep Jeugdzorg 1 regionale visie op te laten stellen rondom Passend onderwijs.

Vervoer

Het regionale onderzoek naar mogelijke samenloop van het aanvullend openbaar vervoer (regiotaxi), huidig AWBZ/ toekomstig Wmo vervoer naar dagbesteding/dagopvang, vervoer in het kader van de Wsw en leerlingenvervoer, moet input bieden voor het maken van keuzes op het gebied van regionale samenwerking rond vervoer. De resultaten van het onderzoek zijn in november beschikbaar.

Zorgmonitor

Gelet op het verband met de OGGZ dit onderwerp onderdeel te maken van de opdracht aan de verbindingsgroep OGGZ/Jeugdzorg en AWBZ/WMO.

24 uurs bereikbaarheid crisisdienst

Gelet op het verband met de OGGZ dit onderwerp onderdeel te maken van de opdracht aan de verbindingsgroep OGGZ/Jeugdzorg en AWBZ/WMO.

Krachtenbundeling

Door de krachten te bundelen kan het gewicht toe dat de gemeenten uit de Achterhoek in de verschillende schalen leggen. Hierbij kan gedacht worden aan gezamenlijke inkoop bij contractpartijen, afspraken met zorgverzekeraars over verbanden met de zorgverzekeringswet en het beïnvloeden van rijksregelgeving over bijvoorbeeld verdeelmodellen.

Voorgesteld wordt om bij het signaleren van gezamenlijke belangen van de gemeenten, in de stuurgroep afspraken te maken over gezamenlijke actie. Dit te betrekken bij de verdere uitwerking van opdracht 7.

3. Geen wettelijke verplichting samenwerking mogelijk, keuze mogelijkheid

Regionaal knooppunt OGGZ 16 tot 25 jaar

Er loopt nu een pilot van Sité en Lindenhout. De uitkomsten van deze pilot moeten verwerkt worden in de verdere aanpak. Gelet op de onderlinge verbanden dit onderwerp onderdeel te maken van de opdracht aan de verbindingsgroep OGGZ/Jeugdzorg en AWBZ/WMO.

Specialistische diagnostiek

Binnen de drie decentralisaties is voor verschillende onderdelen specialistische diagnostische kennis noodzakelijk. Hierbij kan het gaan om onder andere medische keuringen of medische diagnose bij de Wmo, diagnose bij de jeugd-GGZ en arbeidsdeskundig advies bij de participatiewet. Deze kennis wordt nu in veel gevallen ingekocht bij derden.

Re-integratie-/participatiedienstverlening

Voor het ondersteunen van werkzoekenden bij het participeren of re-integreren zetten gemeenten diverse instrumenten in. In sommige gevallen is het handig om deze instrumenten gezamenlijk te organiseren of in huis te halen. Hiertoe is/wordt een lijst opgesteld. Wij merken hierbij op dat de Sociale Dienst Oost Achterhoek en het ISWI dit nu reeds voor meerdere gemeenten uitvoeren. Daarnaast wordt ook breder in de Achterhoek al op projectbasis samengewerkt. In de uitvoeringsparagraaf van het Beleidsplan Participatiewet zal worden nagegaan welke instrumenten door meerdere gemeenten worden ingezet en waarvoor eventueel gezamenlijke inkoop voordelen biedt.

Schulddienstverlening

Schuldhelpverlening is een wettelijke verplichting. Met uitzondering van de gemeente Doetinchem, gebruiken de gemeenten in de Achterhoek voor de schulddienstverlening de diensten van de Stadsbank Oost Nederland. De SON levert per gemeente maatwerk. De gemeente voert de regie en bepaalt zelf welke producten worden afgenomen. Daarin is bijvoorbeeld de keuze om de intake zelf te doen vrij. Bij het zelf uitvoeren moet voldoende aandacht zijn voor kwaliteit, kwetsbaarheid en continuïteit.

Om de koppeling met de decentralisaties en het daaruit voortvloeiende beroep op de zelfredzaamheid te benadrukken spreken we over schulddienstverlening. Om de zelfredzaamheid te meten, wordt gebruik gemaakt van de zelfredzaamheidsladder.

Daarmee wordt bepaald welke dienstverlening noodzakelijk is.

De vraag is of de taken van de SON door de aanstaande innovaties binnen het sociaal domein en/of door individuele keuzes van gemeenten een verandering ondergaan. In de nu uitgevoerde verkenning van opdracht 6 hebben wij hiervan geen inschatting van kunnen maken. Doordat de individuele keuzes van gemeenten over dit onderwerp gevolgen kunnen hebben voor het samenwerkingsverband (en daarmee voor de andere gemeenten) is het zaak om hier goede afspraken over te maken.

Voorgesteld wordt in de stuurgroep afspraken te maken over het proces van besluitvorming omtrent de toekomst van schulddienstverlening.

Dagbesteding en beschut werken

Dagbesteding en beschut werken kunnen op meerdere schaalniveaus georganiseerd worden. Wij stellen voor om hier de volgende lijn bij te hanteren:

Dagbesteding vooral lokaal. Ook beschut werken kan voor een groot gedeelte lokaal worden georganiseerd. Er is echter een gedeelte van de doelgroep “beschut werken” die bijvoorbeeld ook in een productieomgeving kunnen werken die een beschermde werkomgeving biedt. Hier ligt het voor de hand aan te sluiten bij het niveau waarop op dit moment de sociale werkvoorziening is georganiseerd (subregionaal: Hameland, Wedeo en Delta). Voor sommige voorzieningen is het wellicht handig om hier regionaal afspraken over te maken. Dit vergt echter een nadere inventarisatie van de doelgroep en de wensen uit de markt van onder andere productiebedrijven.

Gelet hierop stellen wij de volgende lijn voor: Laat de afzonderlijke uitvoerders van de sociale zekerheid (werkvoorzieningschappen, gemeenschappelijke sociale diensten en afzonderlijke gemeentelijke afdelingen Sociale Zaken) in hun eigen werkgebied in samenwerking met de gemeenten bezien welke mogelijkheden er zijn of ontwikkeld kunnen worden om zoveel mogelijk lokaal vorm te geven aan beschut werken. Dat kan ook worden gekoppeld aan dagbesteding, maar kan ook gelden voor begeleid werken en voor degenen met een verdien capaciteit beneden 80% van het wettelijke minimumloon. In de Participatiewet wordt op dit punt een duidelijke taak genoemd voor de 35 regionale werkbedrijven.

Voorgesteld wordt om bij signaleren van lacunes in dienstverlening op lokaal niveau op te schakelen naar subregionaal, en vervolgens naar regionale schaal. Deze lijn betrekken bij de uitwerking van het regionaal Werkbedrijf.

4. Geen wettelijke verplichting, samenwerking mogelijk, maar niet voor de hand liggend

Gelet op de huidige werkwijze en de vastgestelde uitgangspunten (waaronder Lokaal wat kan, regionaal wat moet) geldt voor veel onderdelen van het takenpakket van gemeenten binnen het sociaal domein dat samenwerking mogelijk is, maar niet voor de hand ligt. Deze categorie is daarom niet verder uitgewerkt.

Voorstel / vervolgoopdracht

- Voorgesteld wordt om een werkgroep vervoer in te stellen, die resultaten omzet in beleidsaanbevelingen (november).
- Voorgesteld wordt om een regionale werkgroep te belasten met het verkennen van “in- of uitbesteden specialistische diagnostische kennis”. Door samen te werken en “3D-breed” de diagnostische behoeften in kaart te brengen kan wellicht efficiënter worden ingekocht en/of specialistische kennis gezamenlijk in huis gehaald worden. Dit vergt een diepgaande analyse en verkenning van de mogelijkheden. De mogelijke opbrengsten achten wij groot en rechtvaardigen het instellen van een regionale werkgroep over dit onderwerp.
- Voorgesteld wordt om een verbindingsgroep in te richten om de onderwerpen die op het raakvlak Oggz, Jeugdhulp en Awbz/Wmo gezamenlijk uit te werken.
- Uitwerking opdracht 6 combineren met overzicht uit opdracht 3
Resultaat:
 - per schaalniveau overzicht van mogelijkheden voor samenwerking
 - per schaalniveau voorstellen voor gezamenlijke inkoop
 - voor regionaal uit te voeren taken, zicht op kosten en kostenverdeling

4.7 Gemeenschappelijk vormgeven aan onderdelen van de bedrijfsvoering in de backoffice

De opdracht

Aan de gemeentedirecteuren wordt de opdracht gegeven tot het onderzoeken van een brede backoffice, waarin onderdelen van de bedrijfsvoering voor de drie decentralisaties regionaal worden uitgevoerd

De directeuren van de Achterhoekse gemeenten hebben geconstateerd dat voor de uitwerking van deze opdracht een langere periode nodig is. Ze onderschrijven de lijn die gehanteerd wordt bij het onderzoek dat loopt voor samenwerking in de backoffices van de afdelingen Werk & Inkomen (sociale diensten), gericht op het harmoniseren van de achterkant.

Deze lijn om vanuit de inhoud en ambtelijk niveau iets op te bouwen, gericht op harmoniseren van onderdelen “achter de schermen”, is een goed uitgangspunt voor het beantwoorden van opdracht 7. Concreet betekent dit:

- Op inhoud en onderdelen bij elkaar komen en verkennen
- Link leggen met de stuurgroep 3D
- Via secretarissen met voorstellen/plannen naar de bestuurders

Bij de uitwerking van de overige 6 opdrachten tijdens de heidagen zijn de volgende ideeën opgedaan voor het gezamenlijk organiseren van backoffice activiteiten. Dit betreft onderwerpen “waar we in de gesprekken tegen aan zijn gelopen” en geen uitputtende lijst. Ook merken wij op dat dit een eerste verkenning betreft. Of daadwerkelijk tot samenwerking moet worden overgegaan vergt een uitgebreidere analyse van voor- en nadelen

Ideeën voor gezamenlijk organiseren van back-office activiteiten

Klantvolgsysteem ten behoeve van 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur

Omdat het uitgangspunt een integrale aanpak is en een aantal taken al regionaal opgepakt worden is het logisch om ook een klantvolgsysteem regionaal op te pakken. Dan is er namelijk sprake van een goede uitwisselbaarheid van gegevens. Hierdoor is regionaal monitoren mogelijk, waardoor direct gegevens met elkaar vergeleken kunnen worden en je dus van elkaar kunt leren. Een gezamenlijk systeem biedt verder de mogelijkheid om gezamenlijk het systeembeheer op te pakken met als winst kostenbesparing en een verminderde kwetsbaarheid. Om tot zo'n systeem te komen moet je eerst de bestaande situatie per gemeente evalueren, waarna met behulp van een regionaal programma van eisen (het systeem moet o.a. aan kunnen sluiten op de gemeentelijke front/midoffice) je het systeem kunt inkopen en implementeren (mogelijk in een regionale backoffice). Hierbij moet nauw aangesloten worden op de landelijke ontwikkelingen.

Contractbeheer, monitoring, onderzoek en statistiek

Door samen te werken en de schaal te vergroten is professionalisering mogelijk op het gebied van onder andere: contractbeheer, monitoren van de uitvoering en onderzoek en statistiek.

Opschaling van de werkgroep financiën naar een werkgroep bedrijfsvoering.

Bij veel regionaal (mogelijk) op te pakken uitvoeringstaken blijkt bij uitwerking ervan de bedrijfsvoering van de gemeenten een belangrijke rol te spelen. Niet alleen bij de uitvoering van de taken zelf, maar ook bij de effecten ervan op andere zaken binnen de gemeentelijke bedrijfsvoering, zoals ICT, informatievoorziening en archivering. Daarom adviseren wij om de werkgroep financiën op te schalen naar een werkgroep bedrijfsvoering, waarin dus ook een aantal specialisten op het gebied van bedrijfsvoering komen.

Voorstel / vervolgopdracht

- Ontwikkelen van een gezamenlijk klantvolgsysteem ten behoeve van 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur.
- Gezamenlijk optrekken bij contractbeheer, monitoring, onderzoek en statistiek.