

## BIJLAGE 1

# Verkennen van mogelijke vormen van intergemeentelijk samenwerken

### Algemeen

De motivatie voor samenwerking binnen het zich uitbreidende en vernieuwende, gemeentelijke, sociale domein is al in de inleiding gegeven (omvang, complex- en gecompliceerdheid, risico's). Meer in het algemeen kunnen op een bepaald moment onder meer de volgende argumenten voor samenwerken pleiten:

- Het streven naar een betere kwaliteit en effectiviteit van de gemeentelijke voorzieningen, de uitvoering van de gemeentelijke taken en het niveau van dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen;
- Toegenomen complexiteit van taken vergt een ander schaalniveau;
- De schaalgrootte waarop marktpartijen in de zorg werken;
- Kennis en expertise delen;
- Kosten besparen en risico's delen;
- Versterken bestuurskracht en de ambtelijke slagkracht.

In het navolgende gaat het – in vogelvlucht en niet uitputtend - om een overzicht van samenwerkingsverbanden waarbij sprake is van ambtelijke krachtenbundeling al dan niet in een aparte organisatievorm en al dan niet samengebracht op één locatie.

Het kan gaan om publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking.

De landelijke overheid spreekt vaak haar voorkeur uit voor samenwerking via gemeenschappelijke regelingen, maar lokale bestuurders ervaren dan niet zelden het gemis aan voldoende sturingsmogelijkheden (invloed); raadsleden hebben het gevoel op afstand te staan.

Behalve de keuze voor een publiek- en/of privaatrechtelijke samenwerking is de keuze voor de organisatorische vormgeving van de samenwerking relevant.

### 1. Publiekrechtelijk of privaatrechtelijk

#### A. Publiekrechtelijke samenwerking

Gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gaat om beleidsrijke en politiek gevoelige taken. Sprake is van verlengd lokaal bestuur.

De actuele vormen van publiekrechtelijke samenwerking zijn:

##### *Het openbaar lichaam*

Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid. Rechtsbevoegdheid; kan dus ook publieke of private samenwerking aangaan. Openbaar lichaam heeft een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Gemeenten delegeren taken aan het openbaar lichaam. Dit kunnen zowel raadstaken en collegetaken zijn. Taken worden overgedragen.

##### *Het gemeenschappelijk orgaan*

Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Heeft alleen een dagelijks bestuur, zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen beschikkingsbevoegdheden aan het gemeenschappelijk orgaan worden overgedragen. Gaat vaak om een regeling die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming. Komt in de praktijk minder vaak voor.

##### *De centrumgemeente*

De deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door het bestuursorgaan van een andere gemeente. Bevoegdheid via mandaat.

Punt van aandacht; hoe houd je regie/sturing op beleid en gemandateerde bestuursbevoegdheden?

### ***De regeling zonder meer***

Vloeit rechtstreeks voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er wordt samengewerkt zonder openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of de centrumgemeenten. Delegeren en mandateren is niet aan de orde. Denk onder meer aan convenanten, intentieovereenkomsten en bestuursafspraken. Regelen: de intentie tot samenwerken, het doel, de aard en wijze waarop. Wordt artikel 1 Wet gemeenschappelijke regelingen aangehaald dan is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat.

### ***De bedrijfsvoeringsorganisatie***

Recentelijk is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer waarbij een nieuwe lichte samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid in de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt geïntroduceerd. De bedrijfsvoeringsorganisatie zal een enkelvoudig in plaats van een geleed bestuur kennen. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen en wordt de aansturing eenvoudiger. Deze regeling kan uitsluitend tussen colleges van burgemeester en wethouders worden aangegaan. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering. De regering is verder van oordeel dat een uitvoeringsorganisatie niet teveel beleidsvrijheid mag hebben, het is vooral bedoeld als een intergemeentelijke uitvoeringsdienst.

## **B. Privaatrechtelijke samenwerking**

Bij privaatrechtelijke samenwerking is sprake van verbonden partijen. De uitgaven zijn, na het vaststellen van de begroting door het bestuur van de samenwerking, verplichte uitgaven voor de deelnemende gemeenten. Jaarlijks legt het samenwerkingsverband verantwoording af aan de colleges van de deelnemende gemeenten.

### ***Privaatrechtelijk convenant***

Een convenant is een samenwerkingsvorm tussen gemeenten of tussen gemeenten en derden. Convenanten worden dikwijls gebruikt in situaties waarin reguliere middelen niet effectief blijken. In convenanten worden uiteenlopende afspraken vastgelegd, veelal in de context van beleid, intenties en samenwerking. Vele soorten: bestuursakkoorden, intentieovereenkomsten, beleidsakkoorden enzovoort.

### ***Privaatrechtelijke overeenkomst***

Gemeenten sluiten onderling nog tal van andere privaatrechtelijke overeenkomsten. Denk aan dienstverleningsovereenkomsten, service level agreements, opdrachtovereenkomsten en beheerovereenkomsten. Dergelijke overeenkomsten zijn voor concrete doeleinden eenvoudig op te stellen. Daarbij ontstaat in de regel een opdrachtgevers/opdrachtnemersrelatie.

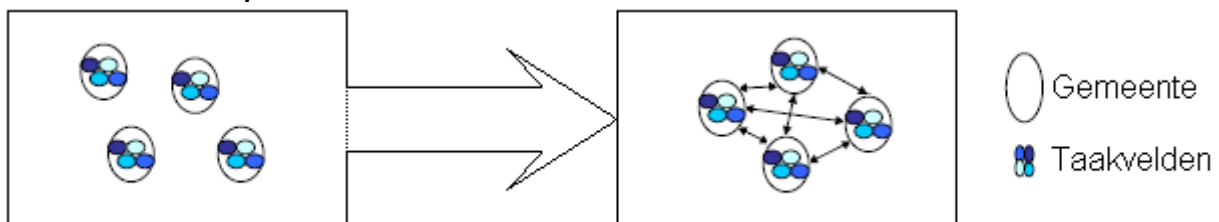
### **Keuze 1: publiekrechtelijk**

Gelet op de impact van de ontwikkelingen binnen het sociale domein voor alle stakeholders (burgers, maatschappelijk middenveld, bedrijven) en voor de gemeentelijke overheid (het gaat om beleidsrijke en politiek gevoelige taken) ligt de keuze voor een publiekrechtelijke samenwerking voor de hand. Maar in welke vorm?

## **2. Organisatorische vormgeving samenwerking**

Die staat in feite los van de juridische vormgeving zoals toegelicht onder 1.. Belangrijkste bekende varianten worden nu beschreven en combinaties zijn mogelijk, waaronder:

### ***Het Netwerkconcept***



Het gaat hier om een lichte vorm van samenwerking met een losse structuur.

De gemeentelijke organisaties blijven in tact maar op een aantal gebieden werken ambtenaren samen omwille van een hogere kwaliteit en/of om schaalvoordeel te behalen.

Een netwerkorganisatie gaat in kern niet uit van één operationele entiteit maar van een procesgerichte koppeling en slimme bundeling van capaciteit en deskundigheid van de capaciteiten

van gemeenten. De deelnemers blijven (bestuurlijk) autonoom maar functioneren operationeel als ware er één organisatie.

Het betreft ook een flexibel concept. Waar kansen zijn om voordeel te behalen, kunnen gemeenten de samenwerking intensiveren (voorbeeld: Netwerk RUD-model). De juridische constructie kan licht zijn. Borging in privaatrechtelijke of publiekrechtelijk overeenkomst.. Daarnaast kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst. Mandatering op grond van artikel 10:4 Algemene wet bestuursrecht is ook een optie. Andere mogelijkheid is een detachingsconstructie waarbij ambtenaren voor enkele taken in beide gemeenten werken (met gesloten beurzen of volgens verdeelmodel).

Het netwerkconcept is geschikt als er geen tijdsdruk is (er is tijd om naar elkaar te groeien) en geen urgentie bestaat om schaalvoordelen te realiseren. Het is bovendien goedkoper dan gemeenschappelijke regeling, onder andere door de minimale overheadkosten en bestuurlijke drukte.

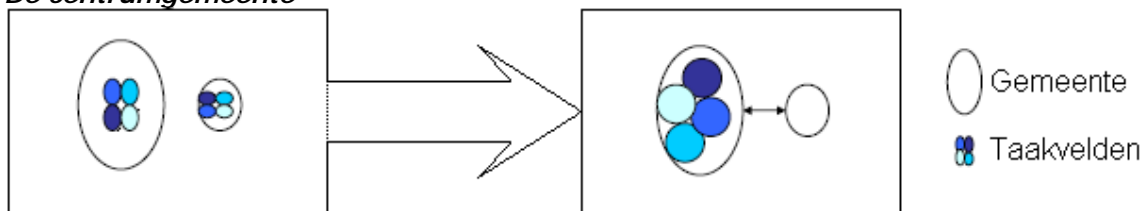
Het model sluit aan bij de toekomstgerichte integrale organisatie van het lokale bestuur. De democratische controle is niettemin gewaarborgd. De lijnen met de raden zijn kort. Daar worden ten slotte de besluiten genomen.

Er zijn ook risico's. Het risico van vrijblijvendheid, bijvoorbeeld, en dat van bedrijfszekerheid en van het voldoende borgen van robuustheid. Bestuurders zullen zich steeds opnieuw moeten afvragen wat ze met samenwerken willen bereiken.

Deze manier van organiseren is zeker toepasbaar in het sociale domein, zowel in de beeldvorming als in de uitvoering, wellicht niet altijd als eindbeeld, maar wel om te beginnen aan een organisch transitie- en transformatieproces zonder veel kosten te maken: vorm volgt inhoud.

Het netwerkconcept zoals nu aan u voorgesteld en vastgelegd in bijgaand concept convenant, gaat uit van een samenwerking tot 1 januari 2015 in de meest lichte vorm. Werkzaamheden en besluiten vinden plaats vanuit en in de eigen organisaties c.q. bestuursorganen.

#### **De centrumgemeente**



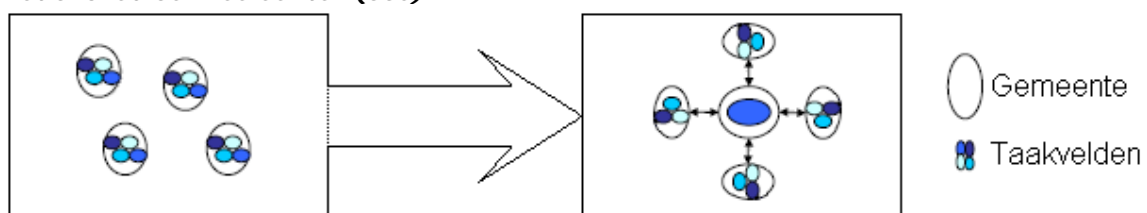
De deelnemende gemeenten brengen (uitvoerende) taken en soms ook medewerk(st)ers onder bij de centrumgemeente, die in opdracht en met mandaat van de andere gemeenten deze taken uitvoert. De deelnemende gemeenten blijven verantwoordelijk. Kenmerken mandaat: zelf verantwoordelijk, bevoegdheid zelf besluit nemen en mandaat intrekken. Iets zwaardere juridische constructie nodig dan bij netwerkconcept.

De centrumgemeentestructuur past binnen de Wet gemeenschappelijke regeling of kan via een privaatrechtelijke (dienstverlenings)overeenkomsten tot stand komen.

Gebruik wordt gemaakt van de expertise van één van de partners. Kost weinig energie: het gaat om de uitbreiding van al functionerende afdeling plus de ontwikkeling van maatwerkcontracten, vaak via een dienstverleningsovereenkomst. Het model is geschikt om schaalvoordelen te realiseren en de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te beperken.

Risico's: afhankelijkheid van de centrumgemeente. De cultuur van één organisatie zal overheersen. Aandachtspunt: politiek commitment, er moet wil tot samenwerken zijn; maar dit geldt eigenlijk voor elke vorm van samenwerking.

#### **Het shared service center (Ssc)**



De krachten van de ambtelijke organisaties worden gebundeld binnen een nieuwe organisatie, om opdrachten uit te voeren voor verschillende autonome gemeentebesturen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de gemeentebesturen.

De scheiding van bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden is hier helder. De focus ligt op professionaliteit en dienstverlening aan (meerdere) opdrachtgevers. Vooral geschikt om

schaalvoordelen te realiseren, kostenvoordelen te behalen, de dienstverlening te professionaliseren en de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken.

Kostenverdeling op basis van afgenomen producten en verantwoording naar de politieke gemeenschappen. Diensten op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke constructies zijn mogelijk; bij beleidsrijke taken en overdracht van publieke bevoegdheden en personeel ligt een regeling ingevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de hand.

### **Keuze 2: organisatievorm**

De voorkeur gaat uit naar het netwerkmodel.

De voordelen van dit model zijn evident:

1. Het is een flexibel concept dat eenvoudig kan worden aangepast. Middels de te sluiten overeenkomsten is maatwerk mogelijk.
2. Het netwerkmodel past bij de keuze in april 2013 voor het "haltermodel" als vorm voor de regionale samenwerking in Midden-Limburg binnen het sociale domein, en de achter die keuze liggende principes: voldoende robuustheid, de krachten kunnen ongeforceerd worden gebundeld met al bestaande 'natuurlijke' samenwerkingspartners en recht wordt gedaan aan het uitgangspunt: "Lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet".
3. Het netwerkmodel verhoudt zich goed ten opzichte van gemaakte afspraken in de Arbeidsmarktregio Midden-Limburg.
4. Het model sluit aan bij de keuze voor een eenvoudig publiekrechtelijk samenwerkingsverband (keuze 1).
5. Een snelle start is mogelijk met beperkte kosten.
6. Het biedt alle mogelijkheden om werkenderwijs – desgewenst – toe te werken naar een zwaarder concept (bijvoorbeeld van een gemeenschappelijke regeling zonder meer, naar een centrumgemeentenconstructie of bedrijfsvoeringsorganisatie).
7. Het biedt zowel de ambtelijke organisatie als bestuur en politiek gelegenheid om mee te groeien naar een organisatievorm waarbinnen taakvelden optimaal tot hun recht komen en het past daarmee ook bij het karakter van de transitie- en transformatieprocessen waarmee de gemeenten te maken krijgen.
8. Het doet recht aan het uitgangspunt dat bestuursorganen zelfstandig bevoegd blijven (democratische legitimiteit van het bestuur)
9. Kennis en expertise worden in alle deelnemende organisaties opgebouwd; kosten blijven beheersbaar; er wordt geen zware organisatie (huisvesting) opgetuigd.

### **Voorstel**

Alles overziende wordt voorgesteld in te stemmen met:

1. een publiekrechtelijke samenwerking (de regeling zonder meer op basis van artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een convenant zonder openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of centrumgemeente, conform bijgaande concept convenant)
2. het netwerkconcept als werkmodel dat tot 1 januari 2015 wordt gehanteerd bij de regionale samenwerking binnen het sociale domein;
3. evaluatie van het netwerkconcept aan het einde van 2014 en, zo nodig, aanpassing van de vormgeving van de regionale samenwerking per 1 januari 2015.

Dit voorstel wordt gelijklopend en in dezelfde periode aan de raden van de gemeenten Nederweert, Leudal en Weert voorgelegd.

## CONVENANT

### Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West

De colleges van de gemeenten in de regio Midden-Limburg West, te weten Leudal, Nederweert en Weert,

#### Overwegende

- a. dat het beleid van het kabinet er op is gericht om (zorg)taken in samenhang met andere beleidsterreinen zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren en de gemeenten er de komende jaren binnen het sociale domein drie grote taken bij krijgen: de extramurale begeleiding en persoonlijke verzorging vanuit de AWBZ, de Participatiewet en de nieuwe Jeugdwet;
- b. dat deze decentralisaties en de daarmee samenhangende transformatieprocessen omvangrijk en complex zijn en risico's op zowel financieel gebied als anderszins met zich brengen;
- c. dat zij al geruime tijd in een aantal verschillende dossiers samenwerken en de wens hebben om samen op te treden, op een voldoende robuuste schaal, waarbij integraliteit en bestuurlijke slagkracht gewaarborgd zijn;
- d. dat deze decentralisaties het wenselijk maken de samenwerking te verstevigen en te onderzoeken waarin gezamenlijke aanpak van onderdelen daarvan van meerwaarde is voor het functioneren van het sociaal domein;
- e. dat zij hierbij juridisch gezien kiezen voor publiekrechtelijke samenwerking en dat zij willen starten met een Regeling zonder meer, als bedoeld in art 1 Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de gemeenteraden hiermee hebben ingestemd;
- f. dat zij organisatorisch gezien kiezen voor een lichte en flexibele vorm van samenwerking met een losse structuur en daarbij het netwerkconcept als werkmodel hanteren, waarbij werkzaamheden en besluitvorming plaatsvinden vanuit en in de eigen organisaties c.q. bestuursorganen;
- g. dat in 2014 een financieel kwartiermaker een risicoanalyse voor het sociale domein opstelt en voorstellen doet voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering;

#### Komen overeen

1. de bestuurlijke overleggen in het sociale domein zoveel mogelijk te bundelen (conform bijlage: "projectstructuur sociale domein ML West", vastgesteld door de colleges op 5-11-2013);
2. dat deze regeling een maximale looptijd heeft tot en met 31 december 2014;
3. dat eind 2014 na een tussentijdse evaluatie een definitieve samenwerkingsvorm aan de colleges en raden ter besluitvorming zal worden voorgelegd.

Dagtekening:.....

Krachtens verleende machtiging:

Namens de gemeente Leudal,      Namens de gemeente Nederweert,      Namens de gemeente Weert

Naam, functie

Naam, functie

Naam, functie

## **BIJLAGE 2**

# **Naar een samenhangend beleid binnen het sociale domein in Midden-Limburg West (Nederweert, Leudal en Weert)**

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Inleiding	4
Uitgangspunten sociaal domein	6
1 Doe-democratie	6
2 Participatiemaatschappij	8
3 Decentralisatie van verantwoordelijkheden	11
4 Integraliteit en maatwerk	13
5 Financieel verantwoordelijk	14
Slotwoord	15

## Voorwoord

Nederland is niet zo rijk als we jarenlang gedacht hebben. In elk geval geven we meer geld uit dan we binnen krijgen. De financiële (euro), sociale (ontgroening/vergrijzing) en economische (crisis) situatie nopen tot maatregelen. De kabinetten Rutte I en II en het tussenliggende 'voorjaarsoverleg' hebben plannen ontwikkeld die moeten leiden tot een bezuiniging van € 6 miljard; een bedrag van ongekeerde omvang. Die plannen zijn tot nu toe slechts in beperkte mate tot uitvoering gebracht. Dit betekent dat de effecten van de kabinetsplannen nog niet, en zeker niet in volle omvang, worden gevoeld.

In Nederland zijn we gewend dat bij financiële, sociale of economische problemen de regering maatregelen neemt die tot oplossingen leiden; de regelende overheid. De oplossing waar dit kabinet mee komt bestaat echter juist uit het fundamenteel ter discussie stellen van dat systeem van de regelende overheid (en de burger als klant). Het kabinet wil toe naar de doe-democratie waarbij uitgegaan wordt van de kracht, het zelforganiserend en het probleemoplossend vermogen van de burgers.

Die nieuwe koers wordt erg voortvarend ingezet; krijgt zijn vertaling in nieuwe wet- en regelgeving (o.a. Jeugdhulp, WMO en participatiewet) en financieringsstromen wijzigen. Overheden worstelen met de nieuwe rol en taakverdeling. Organisaties actief binnen het sociale domein voelen zich soms in hun bestaan bedreigt en doen verwoede pogingen zicht te krijgen op de gevolgen voor hun onderneming van de nieuwe koers die gevaren wordt.

Tegelijkertijd is tot de Nederlandse burgers nog niet goed doorgedrongen dat na doorvoering van de bezuinigingsmaatregelen en invoering van de nieuwe wet- en regelgeving de termen 'burger' en 'burgerschap' een andere betekenis hebben gekregen. Jammer is dat de omvorming van verzorgingsstaat naar doe-democratie samenvalt met een noodzaak tot bezuinigingen. Daardoor krijgt de maatschappelijke ombuiging onterecht een negatieve klank. Zonder de draconische bezuinigingen zou de modernisering van onze democratie veel meer positieve aandacht krijgen. De doe-democratie is niet bedacht om financiële problemen van ons land af te wentelen op onze burgers. Anderzijds zijn de problemen zo groot dat we die alleen op kunnen lossen met een bijdrage van alle burgers in ons land. We gaan zaken anders aanpakken, en daarvoor is het nodig dat iedereen mee doet.

Kortom, Nederland is in verwarring. Daar staat tegenover dat er enorm hard gewerkt wordt om de gevolgen van de bezuinigingen en de besluiten die in dat kader genomen zijn zo goed mogelijk op te vangen. Tegelijkertijd moeten we er rekening mee houden dat het nog jaren zal gaan duren voor we gewend zijn aan het nieuwe denken.

We vertrouwen erop dat deze notitie een bijdrage zal leveren aan de omslag die we samen zullen moeten maken: gemeentebestuur, ambtenaren en burgers! De hoofdtitel van deze notitie '*Naar een samenhangend beleid binnen het sociale domein*' geeft al aan dat het gaat om een traject en een proces; het is een groeimodel met als einddoel integraal beleid binnen het sociale domein.



## Inleiding

De samenleving verandert in hoog tempo. De verzorgingsstaat verdwijnt en wordt vervangen door een participatiemaatschappij<sup>1</sup> waarin iedereen naar vermogen meedoet en waar burgers zoveel als mogelijk zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de samenleving waar zij deel van uitmaken. Deze verandering wordt ingegeven door een positieve maatschappijvisie met geloof in de kracht van de burgers om verantwoordelijkheid te dragen voor het eigen leven en voor de leefomgeving.

Daarnaast is er ook een financiële noodzaak voor deze verandering: door de vergrijzing is de verzorgingsstaat onbetaalbaar geworden. Dat heeft tot consequentie dat veel zaken die voorheen door de overheid geregeld werden nu weer door de burgers zelf opgepakt moeten worden en voorzieningen waar men voorheen aanspraak op kon maken zullen verdwijnen of veel moeilijker toegankelijk worden.

Als gevolg van de gewijzigde maatschappijvisie en de financiële situatie van Nederland wordt de verantwoordelijkheid voor een drietal beleidsterreinen overgedragen van het Rijk naar de gemeenten, de overheidslaag die het dichtst bij de burgers staat. Dit vanuit de gedachte dat deze taken effectiever en efficiënter georganiseerd kunnen worden rondom de (zelfverantwoordelijke) burger. Gedecentraliseerd worden:

- Jeugd: jeugdhulp
- Werk: participatiewet
- Zorg: Awbz/Wmo

De wetgeving op deze beleidsvelden wordt momenteel aangepast en de bedoeling is dat overdracht van de verantwoordelijkheden en bijbehorende financiële middelen per 01-01-2015 plaatsvindt. Overigens met een forse korting. Die korting dwingt ons om zaken anders te organiseren (transformatie) en tot het maken van keuzes in wat we wel en niet meer doen. Het geld wat we voor de uitvoering krijgen is niet toereikend om dezelfde dingen op dezelfde wijze te blijven doen zoals het Rijk ze nu uitvoert.

Op dit moment zijn alle gemeenten zich aan het voorbereiden op de overdracht van de hiervoor genoemde taken door het Rijk. Inhoudelijk worden de drie decentralisaties gescheiden uitgewerkt. Dat is door het gecompliceerde besluitvormingsproces op landelijk niveau (bv. het overleg over het sociaal- en het zorgakkoord) helaas niet te voorkomen. Op termijn willen we echter alle beleidsterreinen binnen het sociale domein met elkaar verbinden zodat ze gaan werken als communicerende vaten en wij willen besluiten nemen met oog voor deze onderlinge wisselwerking.

Hoewel de laatste maanden termen als: kantelen, zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en steunsystemen veelvuldig gebruikt zijn, lopen verwachtingen en beelden die we daarbij hebben nog sterk uiteen. Het is voor iedereen zoeken en wennen. De omslag van verzorgingsstaat tot participatie-maatschappij vergt vooral lokaal een cultuuromslag die we met elkaar zullen moeten maken. Een dergelijke cultuurverandering realiseer je niet van de ene op de andere dag, het is een proces van jaren.

Deze notitie geeft inzicht in de gezamenlijke uitgangspunten die gehanteerd worden bij de uitwerking van de nieuwe wetgeving (Jeugdhulp, WMO en Participatiewet). Ze vormen daarin de rode draad en hebben een richtinggevend karakter. Omdat we toe willen naar samenhangend, integraal beleid, zullen deze uitgangspunten ook gehanteerd worden bij toekomstig te

---

<sup>1</sup> Participatie = meedoen, deelnemen aan

ontwikkelen gemeentelijk beleid op het sociale domein. In die zin zal deze notitie als ‘kapstok’ fungeren voor ambtelijke organisatie, gemeenteraad en college.

Verder wordt kort ingegaan op de zich wijzigende rolverdeling tussen burgers, maatschappelijke instellingen en gemeente. Uit deze notitie zal blijken dat in de participatiemaatschappij een nadrukkelijk beroep op onze inwoners wordt gedaan om meer verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen leven en de eigen omgeving. De leefbaarheid in onze gemeente wordt afhankelijk van de mate waarin wij bereid zijn zelf een bijdrage te leveren aan die leefbaarheid. Voorzieningen kunnen slechts in stand worden gehouden als de gemeenschap hiervoor gezamenlijk (mede) verantwoordelijkheid neemt.

Deze uitgangspuntennotitie is een co-productie en geschreven met de intentie deze ter vaststelling voor te leggen aan de gemeenteraden in het samenwerkingsverband Midden-Limburg West met de gemeenten Weert, Leudal en Nederweert om op die manier als samenwerkingspartners tot een gezamenlijke opvatting over het “wat” op het sociale domein te komen.

De ‘hoe’-vraag wordt beantwoord in kader- en beleidsnota’s en actieprogramma’s binnen de drie genoemde beleidsvelden. Ook deze worden door de drie gemeenten in ML-West samen voorbereid. Waar dat zinvol en efficiënt is, wordt opgeschaald naar het Midden-limburgse niveau (via het zogenaamde ‘haltermodel ML’)<sup>2</sup>

De inhoud van deze notitie zal verkort en in klare taal worden uitgewerkt in een brochure voor alle burgers en belangstellenden in de gemeenten Leudal, Nederweert en Weert, om daarmee een bijdrage te leveren aan het tot stand komen van de gewenste cultuurverandering. De brochure zal worden verlevendigd met praktijkvoorbeelden (story-telling).

Hiermee wordt tevens een start gemaakt voor een gezamenlijk communicatietraject in 2014, waarin de (meer concrete) gevolgen voor de inwoners centraal staan.

---

<sup>2</sup> Halter Midden-Limburg = ML Oost (Roermond, Roerdalen, Echt-Susteren en Maasgouw, samen 133.000 inwoners) en ML West (Weert, Leudal en Nederweert, samen 102.000 inwoners)

## UITGANGSPUNTEN SOCIAAL DOMEIN

In deze notitie schetsen wij in het kort de ontwikkelingen die op de gemeenten en haar burgers afkomen en de concrete daaruit voortvloeiende beleidsuitgangspunten voor het sociale domein.

### 1 Doe-democratie<sup>3</sup>

Vanuit diverse wetenschappelijke beleidsadviesorganen, wordt een nagenoeg gelijkloeiend advies gegeven aan kabinet en overheden. In de kern komt het advies hierop neer dat de overheid beter aan dient te sluiten bij de vele initiatieven vanuit de samenleving (op het publieke domein). Het advies is gebaseerd op een aantal ontwikkelingen:

- a. De toegenomen mondigheid van de burgers en het organiserend vermogen van de samenleving (mede met behulp van ICT): burgers kunnen en willen meer dan voorheen in een netwerksamenleving. Dit vraagt om een nieuwe rolverdeling tussen overheid en samenleving.
- b. Terugtrekkende verzorgingsstaat (onbetaalbaar en onbestuurbaar geworden). Dit vraagt om een nieuwe taakverdeling tussen overheid en samenleving.
- c. Gebrek aan sociale samenhang in een steeds meer gefragmenteerde samenleving geeft voeding aan een diepgevoelde behoefte in de samenleving om vertrouwen – onderling tussen burgers en met de overheid – te vergroten. Dit vraagt overheid en samenleving om meer saamhorigheid en gezamenlijkheid te creëren.

De adviesorganen gaan er vanuit dat de samenleving (van)zelf in actie komt, als de overheid loslaat en vertrouwen schenkt.

De gemeenten Weert, Nederweert en Leudal onderschrijven dit maar vinden ook dat, daar waar het een overheidstaak betreft, wij nadrukkelijk aanwezig moeten zijn. De overheid heeft een rol in dit proces en is en blijft bij de meeste maatschappelijke initiatieven dan ook betrokken. Maar dan wel op een eigentijdse wijze, passend bij de nieuwe taak en rolverdeling die voortvloeit uit het loslaten in vertrouwen.

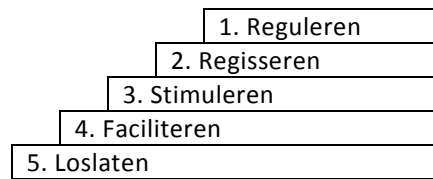
Nederland moet fors bezuinigen en een belangrijk deel van die bezuinigingen moet worden opgebracht door de gemeenten. Daarnaast krijgen ze er nieuwe taken bij die ze met minder geld uit moeten voeren. De gemeente gaat samen met haar inwoners de uitdaging aan om creatieve en alternatieve oplossingen te zoeken voor lokale problemen.

In de doe-democratie staan innovatiekracht en creativiteit van mensen centraal en de overheid sluit aan bij het maatschappelijke initiatief. Dat betekent dat we als gemeente samen met onze burgers en maatschappelijke partners op zoek moeten naar een nieuw evenwicht. Nieuwe rollen zijn niet altijd eenduidig of duidelijk. De gemeente zal zich in haar contacten steeds af moeten vragen welke mate van overheidsparticipatie gewenst is. De overheidsparticipatietrap is daarbij een handig hulpmiddel. Bij evaluatiemomenten kan aanpassing van de mate van ondersteuning plaatsvinden.

---

<sup>3</sup> 'Doe-democratie' betekent dat burgers zelf maatschappelijke opgaven realiseren door eigen tijd, energie en eventueel financiële middelen te mobiliseren en in te zetten, vaak op terreinen en onderwerpen waar de overheid voorheen verantwoordelijk was. Burgers zijn 'eigenaar' van de maatschappelijke opgaven.

## Overheidsparticipatietrap



**1. Reguleren:** de gemeente regelt het en zet daarbij de meer traditionele instrumenten in.

**2. Regisseren:** naast de gemeente hebben ook andere partijen een rol maar de gemeente hecht er belang aan de regie te hebben. Meer concreet betekent dit dat de gemeente op een of andere manier met andere partijen samenwerkt en deze samenwerking in goede banen probeert te leiden, bijvoorbeeld door overzicht te creëren, partijen te informeren of samenwerking te organiseren.

**3. Stimuleren:** de gemeente heeft de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze aan anderen over. De gemeente probeert partijen in de samenleving dan te mobiliseren en in beweging te brengen.

**4. Faciliteren:** de gemeente kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken. De gemeente biedt de helpende hand aan initiatiefnemers die iets willen realiseren.

**5. Loslaten:** de gemeente heeft noch inhoudelijk, noch in het proces enige bemoeienis.

Vorm en inhoud geven aan de doe-democratie betekent dat de gemeente op het sociale domein hoofdzakelijk trap-af loopt.

### Uitgangspunten:

1. De gemeente geeft ruimte aan burgers om zelf maatschappelijke opgaven te realiseren door eigen tijd, energie en eventueel financiële middelen te mobiliseren en in te zetten, vaak op terreinen en onderwerpen waar de overheid voorheen verantwoordelijk was. Burgers zijn 'eigenaar' van de maatschappelijke opgaven. (Doe-democratie).
2. De gemeente blijft betrokken bij de meeste maatschappelijke initiatieven en kiest daarbij positie op basis van de uitgangspunten van de overheidsparticipatietrap. Vanuit een basishouding van vertrouwen wordt zo laag mogelijk op de trap ingestapt tenzij een hogere mate van ondersteuning, vanuit de verantwoordelijkheden van de gemeente, wenselijk geacht wordt.
3. Bij tussentijdse evaluaties kan geconcludeerd worden dat een hogere mate van ondersteuning wenselijk of noodzakelijk is en kan conform aangepast worden.

## 2 Participatie maatschappij

Er komt veel op gemeenten af. Dit vraagt om een nieuwe invulling van het lokale (sociale) beleid, waarbij de focus ligt op mensen en niet op regelingen. Daarbij zijn zowel doe-democratie als participatie-maatschappij gebaseerd op een positief mensbeeld en gericht op vertrouwen in de kwaliteiten van mensen. Bij beleidsontwikkeling op het sociale domein is het, ook in financieel moeilijker tijden, belangrijk die focus en dat mensbeeld consequent vast te houden. Het beleid gaat uit van ondersteunen; stimuleren, motiveren en perspectief bieden. Tegelijkertijd wordt misbruik van het stelsel consequent gesanctioneerd.

Al langere tijd is een grootschalige ombouw gaande van het stelsel van sociale zekerheid naar een stelsel dat consequent maatschappelijke participatie (en re-integratie op de arbeidsmarkt) tot doel heeft. Het nieuwe stelsel is erop gericht zoveel mogelijk de autonomie<sup>4</sup> van burgers te herstellen. Ook binnen het brede terrein van het sociale domein, komt sterk de nadruk te liggen op zelfredzaamheid en betrokkenheid bij de samenleving.

Bij het zoeken naar oplossingen voor de ondersteuningsbehoefte van de burger wordt gedacht vanuit de eigen kracht. In deze benadering wordt ook de omgeving van de burger betrokken in de afweging van de mogelijkheden om zelf verantwoordelijkheid te dragen. Wanneer mensen echter, ook met steun uit hun omgeving, (al dan niet tijdelijk) niet in staat zijn de verantwoordelijkheid voor hun leefomstandigheden en levensonderhoud te dragen is ondersteuning vanuit de collectiviteit mogelijk (algemene of collectieve voorziening). Daar waar algemene of collectieve voorzieningen geen oplossing bieden, wordt individueel maatwerk ingezet.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



'Eigen kracht' en 'sociaal netwerk' liggen in de invloedssfeer van het individu. Sociaal netwerk en (sommige) algemene voorzieningen<sup>5</sup> zijn het domein van de doe-maatschappij. En algemene (collectieve) voorzieningen en maatwerk voorzieningen vallen binnen de verantwoordelijkheidssfeer van de gemeentelijke overheid. Er is sprake van een zekere mate van overlapping.

<sup>4</sup> Autonomie = zelfstandigheid, onafhankelijkheid.

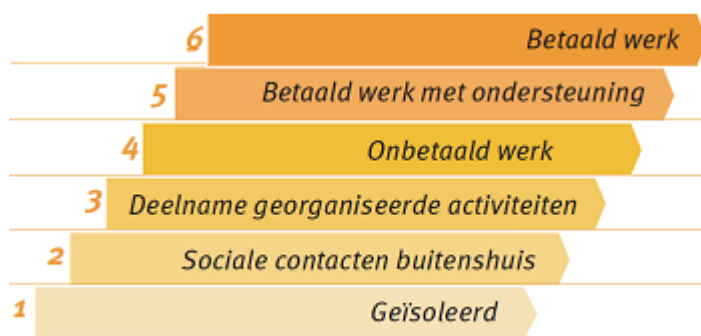
<sup>5</sup> Voorbeeld algemene voorziening vanuit de doe-maatschappij: eetpunten voor senioren;  
Voorbeeld algemene voorziening vanuit de gemeente: gesubsidieerde dagopvang.

Het merendeel van de Nederlanders is uitstekend in staat om vorm en inhoud aan het eigen leven te geven; heeft een baan, een woning en voldoende sociale contacten. Toch is het zo dat bijna iedereen in het leven vroeg of laat, en al dan niet tijdelijk, wat steun nodig heeft.

Deze ondersteuning wordt zo ingericht dat een beroep hierop gericht is op een zo snel mogelijk herstel van de zelfstandigheid van de burger. Dit onder andere door het stelsel zo in te richten dat alles bijdraagt aan voorkomen van afhankelijkheid en aan herstel van autonomie. Deze benadering heeft op alle terreinen van overheidsinterventie gevolgen. Vooral de individuele verantwoordelijkheid van de burger wordt meer aangesproken en voorzieningen dienen zo te zijn georganiseerd dat ze het nemen van deze verantwoordelijkheid maximaal ondersteunen.

De inzet bij de ondersteuning in de participatie-maatschappij is gericht op het zo snel en zo goed mogelijk herstellen van de volledige autonomie van burgers. Wanneer volledige autonomie (trede 6 op de participatieladder) om fysieke, psychische of sociale redenen echter niet haalbaar is blijft het de verantwoordelijkheid van de gemeente burgers te ondersteunen. Ook hier geldt individueel maatwerk: niet de beperking staat centraal, maar uitgaan van wat mensen wél kunnen.

#### Participatieladder



In de participatie maatschappij doet iedereen mee aan de samenleving. De autonome burger en zijn sociale netwerk staan centraal. Met een, al dan niet tijdelijk, vangnet in de vorm van algemene voorzieningen of, in het uiterste geval, een maatwerk oplossing.

<p><i>Burgers worden geacht in staat te zijn eigen verantwoordelijkheid te dragen voor hun leven als ze beschikken over:</i></p>	<p><i>Iemand wordt geacht zelfredzaam te zijn als hij:</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• een fysieke en psychische gezondheidstoestand die het mogelijk maakt om deel te nemen aan activiteiten in de samenleving, zichzelf te verzorgen en zelfstandig een eigen huishouding te voeren;</li> <li>• een inkomens- en opleidings- of kennisniveau dat hem in staat stelt de regie over het eigen leven te voeren en in zijn eigen levensonderhoud te voorzien;</li> <li>• sociale vaardigheden die nodig zijn om sociale contacten en relaties aan te gaan en te onderhouden;</li> <li>• praktische vaardigheden die nodig zijn om zelfstandig een huishouding te kunnen voeren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vanuit (vroegere) betaalde arbeid voorziet in eigen levensonderhoud</li> <li>• zelf een eigen huishouding voert</li> <li>• regie voert over het eigen leven</li> <li>• deelneemt aan het sociale leven (contacten onderhouden, deelnemen aan vrije tijdsactiviteiten en het verenigingsleven)</li> <li>• een persoonlijk netwerk onderhoudt dat hem praktische, emotionele en sociale steun biedt.</li> </ul>

Zelf autonoom zijn is onvoldoende om een participatiemaatschappij goed te laten functioneren. Meedoen aan de samenleving kent 4 dimensies:

1. Zelf meedoen aan de samenleving (werken, een opleiding volgen, recreëren, onderhouden van sociale contacten, deelnemen aan sociale, culturele of sportieve activiteiten (verenigingsleven);
2. Anderen ondersteunen om ook mee te kunnen doen (burenhulp, mantelzorg);
3. Vrijwilligerswerk;
4. Zich verantwoordelijk voelen en actief verantwoordelijkheid nemen voor de woon- en leefomgeving (zelfsturende gemeenschap).

De uitdaging is daarin gelegen dat mensen niet alleen zelf meedoen, maar ook actief zijn ten behoeve van medeburgers (burenhulp, mantelzorg, vrijwilligerswerk) en van de gemeenschap (de eigen woon- en leefomgeving, met inbegrip van het verenigingsleven). De samenleving is niet maakbaar en de gewenste cultuuromslag niet vanzelfsprekend, maar de gemeente zal 'anders denken en anders doen' blijvend moeten promoten.

Zowel vanuit de ideeën van de doe-democratie als de participatie-maatschappij investeert de gemeente in een ondersteuningsstructuur die gericht is op hulp aan de inwoners. Daarnaast zal er intensiever ingezet worden op preventie om te voorkomen dat problemen dusdanig escaleren dat alleen met veel zwaardere ondersteuning tot oplossingen gekomen kan worden. Voor beide zaken zullen wij de samenwerking zoeken met het professionele welzijnswerk.

Uitgangspunten:

4. De focus van het lokale (sociale) beleid ligt op mensen en niet op regelingen.
5. Beleid wordt, ook in financieel zwakkere tijden, consequent ontwikkeld vanuit een positief mensbeeld gericht op vertrouwen in de kwaliteiten van mensen. Het beleid gaat uit van ondersteunen; stimuleren, motiveren en perspectief bieden. Misbruik van het stelsel wordt evenwel consequent gesanctioneerd.
6. Bij beleidsontwikkeling komt de nadruk te liggen op zelfredzaamheid en betrokkenheid bij de samenleving. Het nieuwe (sociale zekerheids-) stelsel van maatschappelijke participatie is erop gericht zoveel mogelijk de autonomie van de burgers te herstellen.
7. Bij het zoeken naar oplossingen voor de ondersteuningsbehoefte van de burger wordt consequent gedacht vanuit de eigen kracht waarbij ook de omgeving van de burger betrokken wordt. Wanneer mensen, ook met hulp uit hun omgeving, (tijdelijk) niet in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leefomstandigheden en onderhoud, wordt ondersteuning vanuit de collectiviteit geboden: waar mogelijk in de vorm van een algemene voorziening en waar nodig in de vorm van een maatwerkoplossing.
8. Ondersteuning wordt zo ingericht dat een beroep hierop gericht is op een zo snel mogelijk herstel van de zelfstandigheid van de burger.
9. Wanneer volledige autonomie om fysieke, psychische of sociale redenen echter (al dan niet tijdelijk) niet haalbaar is blijft de gemeente burgers actief ondersteunen bij groei-mogelijkheden tot participatie op een hoger niveau (sociale activering).
10. Autonoom zijn als burger is onvoldoende voor het goed laten functioneren van de participatiemaatschappij. Verwacht wordt dat burgers ook actief zijn ten voor medeburgers

en van de gemeenschap en zich inzetten voor sociale samenhang en leefbaarheid.

11. De gemeente investeert in een ondersteuningsstructuur gericht op hulp aan de inwoners. Daarnaast zal er intensiever ingezet worden op preventie.

### **3 Decentralisatie van verantwoordelijkheden**

De decentralisatie van taken naar gemeenten heeft (net als bij de herziening van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen) tot doel de afstand tussen betaler en veroorzaker van kosten te verkleinen. De wetgever gaat er dan vanuit dat de gemeente, bijvoorbeeld, invloed kan uitoefenen op de omvang van het beroep op de bijstand. Deze gedachte ligt mede ten grondslag aan de budgettering van gemeenten voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. De decentralisatie naar gemeenten is echter ook het gevolg van de ombouw naar een meer op activering en re-integratie gericht stelsel. Preventie, activering en re-integratie vereisen vaak maatwerk waarvoor veel informatie over de burger en zijn omstandigheden is vereist. Deze informatiebehoefte vraagt om uitvoering in nauw contact met de burger en wordt daarom bij de gemeente belegd.

Het kabinet heeft besloten met ingang van 01-01-2015 de uitvoering van een drietal beleidsterreinen over te hevelen naar de gemeenten: de jeugdhulp, AWBZ taken naar de WMO en de participatiewet. De gemeente is zich volop aan het voorbereiden op de uitbreiding van haar taken. Kort samengevat spelen de volgende ontwikkelingen per decentralisatie:

#### **Jeugdhulp**

Overheveling van de jeugdzorg betekent een majeure decentralisatie waarbij gemeenten taken uit vier domeinen overnemen (rijk, provincie, zorgkantoor en zorgverzekeraar opgeteld bij de bestaande taakstelling van gemeenten). Het gaat niet alleen om het overnemen van taken en verantwoordelijkheden, het gaat ook om het anders organiseren van de jeugdhulp, een transformatie.

De stelselwijziging vraagt om een cultuuromslag naar demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren:

ander gedrag van professionals en burgers, een andere cultuur bij instellingen en professionals en andere werkwijzen. De nieuwe jeugdwet biedt hiertoe richting, kaders en ruimte voor gemeenten om dit te organiseren vanuit de gedachte 1gezin,1 plan,1 regisseur.

In de transformatie van de jeugdhulp zal een verschuiving plaatsvinden van zware geïndiceerde zorg naar meer ondersteuning, jeugdhulp in het voorliggend veld. Hiertoe zal het CJG worden uitgebreid met teams van jeugd- en gezinswerkers.

De jeugd- en gezinswerkers werken ambulante en gebiedsgebonden. Ze zijn te vinden in alle basisvoorzieningen, zoals de kinderopvang, het onderwijs en bij de huisarts. De jeugd- en gezinswerkers denken mee met de basisvoorzieningen (consultatie en advies). Gezinnen die meer hulp nodig hebben dan de basisvoorzieningen kunnen bieden, krijgen (tijdelijk) ambulante hulp vanuit het team van jeugd- en gezinswerkers. Deze vorm van hulp is flexibel en op maat.

De basishouding is conform de methodiek 1Gezin1Plan, namelijk werken vanuit perspectief van het gezin. Ouders bepalen de gezinsdoelen mee (eigen verantwoordelijkheid). Er wordt ingezet op eigen kracht van het gezin, het inzetten van het eigen netwerk en waar nodig worden integrale gezinsplannen gemaakt. In de basishouding 1Gezin1Plan wordt nauw samengewerkt met andere betrokkenen in het gezin. Dit kunnen partners uit verschillende domeinen of organisaties zijn zoals sociale zaken, schulphulpverlening, Wmo-team, volwassenenzorg.

Hiermee worden ouder en jeugdigen eerder en sneller geholpen, de zorg wordt rondom het



gezin georganiseerd en we verminderen instroom in de zware zorg.

De decentralisatie van de jeugdhulp heeft nauwe relaties met de decentralisatie van het Passend Onderwijs.

### **AWBZ/WMO**

De omvang en reikwijdte van de huidige AWBZ wordt sterk beperkt. In het nieuwe stelsel wordt de AWBZ vervangen door de wet Langdurig Intensieve Zorg (LIZ). Deze wet is gericht op complexe, specialistische zorg, bijvoorbeeld voor zwaar dementerende ouderen of zwaar verstandelijk en/of lichamelijk gehandicapten waarvoor de benodigde zorg niet langer van het sociale netwerk kan worden gevraagd of doelmatig uit allerlei samenstellende delen kan worden opgebouwd. Onderdelen uit de huidige AWBZ worden overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet (behandel-, verpleeg- en verzorgingsfuncties) en de Wmo (begeleidingsfuncties en ondersteuning bij algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL)). De exacte plaats waar de 'knip' in de AWBZ wordt gelegd is nog onderwerp van overleg tussen het ministerie van VWS, de politiek en de brancheorganisaties in de zorg.

De principes die beschreven zijn in de eerdere hoofdstukken gelden onverkort bij de nieuwe inrichting van de AWBZ en de Wmo. Eigen verantwoordelijkheid staat voorop, het benutten van eigen netwerken en sociale structuren gaat voor op het leveren van ondersteuning vanuit de overheid. Ondersteuning vanuit de Wmo gaat voor op zorg uit de wet LIZ. Die eigen verantwoordelijkheid wordt gestimuleerd door te bewerkstelligen dat burgers zo lang als dat mogelijk is in hun eigen natuurlijke omgeving kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. In de thuissituatie voorziet de Wmo, indien noodzakelijk, in ondersteuning door compensatie van beperkingen met een op maat gemaakt arrangement dat voortbouwt op de eigen mogelijkheden en die van het sociale netwerk. In de nieuwe wet LIZ wordt vorm gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid door de cliënt zeggenschap te geven over de invulling van de zorg en door mantelzorg gelijkwaardig te maken aan professionele inzet. Ook zal de burger zelf een financiële bijdrage aan zijn zorg moeten betalen.

### **Participatiewet**

De sociale zekerheid is sterk in beweging, getuige onder andere de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015. Met de invoering van de Participatiewet wil het kabinet bereiken dat zoveel mogelijk mensen deelnemen aan de samenleving. De Participatiewet voegt de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een deel van de Wajong samen. Er is vanaf 2015 dus één regeling voor iedereen die in staat is om te werken. Voor mensen die helemaal niet kunnen werken, blijft er een sociaal vangnet in de vorm van een bijstandsuitkering. De Participatiewet moet voorkomen dat mensen in dit vangnet blijven. Gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden wat gepaard gaat met forse bezuinigingen op de participatiebudgetten van de gemeenten.

Gegeven deze ontwikkelingen hebben de 7 Midden-limburgse gemeenten (Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond en Weert) begin 2011 besloten gezamenlijk arbeidsmarktbeleid voor de regio vast te stellen. Medio 2012 zijn de zeven gemeenten door het rijk aangewezen als de arbeidsmarktregio Midden-Limburg. Aansluitend hierop zijn het regionale visiedocument "werken naar vermogen" en de uitvoeringsagenda vastgesteld.

In lijn met de nieuwe wetgeving hebben de gemeenten Weert en Nederweert en SW-organisatie De Risse de gecoördineerde werkgeversdienstverlening, detachering en re-integratie gezamenlijk opgepakt. Deze samenwerking met bijbehorende aanpak moet er toe leiden dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo goed mogelijk worden begeleid op weg naar betaald werk bij een reguliere werkgever. Deze samenwerking heeft de naam Werk.kom. Het werkgeversservicepunt voor de regio bevindt zich in Roermond waarbij Werk.kom geldt als de sublokatie voor Midden - Limburg West.

Binnen de arbeidsmarktregio Midden-Limburg wordt de Wsw uitgevoerd door de gemeenschappelijke regelingen Westrom en De Risse. Beide organisaties bevinden zich in een proces van omvorming tot een Werkontwikkelbedrijf. Gezien de landelijke ontwikkelingen, de noodzaak tot kostenbesparing en de bestaande en steeds intensiever worden samenwerking tussen beide bedrijven, hebben de besturen besloten een onderzoek naar een mogelijke fusie van de beide organisaties in te stellen.

### **Effectiviteit decentralisaties**

Op dit moment zijn we nog niet zover dat we contracten af kunnen sluiten met het maatschappelijk middenveld. In welke mate de kortere afstand tussen partijen leidt tot een efficiencyvoordeel is daarom nog niet duidelijk. Onbekend is eveneens in wat het realiteitsgehalte is van de korting op het budget bij de drie decentralisaties.

#### Uitgangspunten

12. Decentralisaties hebben tot doel de afstand tussen betaler en veroorzaker van kosten te verkleinen omdat de betaler dan invloed kan uitoefenen op de veroorzaker van de kosten. In onze onderhandelingen met maatschappelijke organisaties zetten we in op voordeel in geld, innovatieve producten of werk (bijvoorbeeld middels social return).

## **4 Integraliteit en maatwerk**

Schotten tussen regelingen of onderscheid in doelgroepen kunnen gemakkelijk tot problemen in de uitvoering leiden. Het bestaan van diverse regelingen is vaak gebaseerd op de verschillende rechten van burgers of het gevolg van de historie van de organisatie van de uitvoering. Die praktijk is voor een resultaatgerichte uitvoering hinderlijk; het belemmert maatwerk.

In een stelsel (huidig sociaal zekerheidsstelsel, Jeugdwet en de WMO) gericht op verstrekking van voorzieningen is kennis van regelingen en van de rechten en plichten van burgers noodzakelijk voor de uitvoering (als je voldoet aan bepaalde voorwaarden heb je automatisch recht op de voorziening). Wanneer echter gestreefd wordt naar **maatwerk** dan wordt de lat voor de uitvoerders veel hoger gelegd. Van hen wordt verwacht dat zij een bij de situatie en de persoon passende, liefst duurzame, oplossing vinden bij ondersteuningsvragen van zeer verschillende mensen, met verschillende achtergronden en verschillende mogelijkheden. Dat vergt acceptatie van het gegeven dat verschillen in oplossing (outcome) bij (op het oog of schijnbaar) gelijkwaardige uitgangspunten toch of juist gerechtvaardigd kunnen zijn.

De decentralisatie van jeugdhulp, Awbz/Wmo en participatiewet worden momenteel separaat uitgewerkt. Dat komt omdat de bestaande structuur en de daaraan gekoppelde geldstromen in de loop der jaren erg ingewikkeld is geworden. Om die reden kunnen de drie decentralisaties niet in gelijk tempo en integraal uitgewerkt worden. De onderdelen Participatiewet en Jeugdhulp hebben inmiddels een (concept) visienota. Zodra ook het onderdeel AWBZ/WMO zover is zullen de gemeenten zich sterk maken voor een scan op gelijkwaardigheid in uitgangspunten.

Het succes van de omvorming van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij is mede afhankelijk van de mate van ontschotting tussen beleidsvelden en geldstromen. Ontschotting is nodig om maatwerk te kunnen leveren aan onze burgers bij ondersteuningsvragen; zo kan gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden die sociaal domein breed beschikbaar zijn. Ook financiële middelen moeten voldoende flexibel inzetbaar zijn om zo optimaal mogelijke ondersteuning aan de burgers te kunnen bieden, passend bij een participerende gemeente.

### Uitgangspunten

13. Om problemen in de uitvoering te voorkomen worden schotten tussen regelingen of onderscheid in doelgroepen in het gemeentelijk beleid zoveel mogelijk voorkomen.
14. Maatwerk voorzieningen komen in de plaats van uniforme individuele voorzieningen maar komen slechts in beeld indien algemene voorzieningen niet tot het gewenste resultaat leiden.

## **5 Financieel verantwoordelijk**

Met de overdracht van de Jeugdhulp, AWBZ/WMO en Participatiewet naar de gemeenten is veel geld gemoeid; het totale budget voor uitvoering van alle taken op het sociale domein verdubbeld daarmee in een keer. De verhouding wordt ongeveer:

Sociale domein	55%
Bedrijfsvoering	20%
Fysieke domein	25%

Een gezonde financiële huishouding, met grip op de risico's blijft onverkort van groot belang. Essentieel is dat bij de start van de uitvoering van de drie decentralisaties op 01-01-2015 de uitvoering plaats kan vinden binnen het budget dat het Rijk daarvoor beschikbaar stelt. Temeer daar bij falend beleid of het in onvoldoende mate realiseren van de taakstellende bezuinigingen op de drie decentralisatietaken, de rekening rechtstreeks bij de zwakkere mensen in de samenleving terecht komt.

De nieuwe opgave voor gemeenten is van een dusdanige complexiteit en omvang dat die alleen in samenwerking met andere gemeenten en partners uitgevoerd kunnen worden. In samenwerkingsverbanden moeten afspraken gemaakt worden over de spreiding van de financiële risico's; het Rijk stelt zich niet garant bij eventuele tekorten.

In lijn met de richtlijnen van het Ministerie van BZK wordt in het samenwerkingsverband, bestaande uit de gemeenten Weert, Leudal en Nederweert, bezien welke juridische status het samenwerkingsverband moet krijgen en op welke wijze wij de risicospreiding vorm en inhoud gaan geven.

### Uitgangspunten

15. Uitvoering van de drie decentralisaties op 01-01-2015 vindt plaats binnen het budget dat het Rijk daarvoor beschikbaar stelt.
16. In het samenwerkingsverband (Weert, Leudal, Nederweert) wordt de juridische status van het samenwerkingsverband bepaald en wordt overeengekomen op welke wijze de financiële risico's gespreid worden. Bij afwijkende samenwerkingsverbanden zullen aanvullende afspraken gemaakt moeten worden.

## **Slotwoord**

Zoals in de inleiding is aangegeven is deze notitie bedoeld als paraplu-nota. De uitgangspunten genoemd in deze notitie zijn leidend bij de verdere uitwerking van beleid op het sociale domein en vloeien voort uit maatschappelijke ontwikkelingen als de opkomst van de doe-democratie, de omvorming van de verzorgingsstaat tot participatiemaatschappij en de decentralisatie van taken van de Rijksoverheid naar de gemeenten.

## BIJLAGE 3

### Projectstructuur sociale domein ML-West

#### *Inleiding*

#### **Fase 1: februari – juni 2013**

Op 19 februari 2013 heeft minister Plasterk (BZK) een decentralisatiebrief naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit om te komen tot meer (bestuurlijke) samenhang tussen de voorgenomen decentralisaties op het terrein van ondersteuning in de zorg (Wmo), arbeidsparticipatie en jeugdzorg. Deze drie decentralisaties zijn bekend onder de noemer "3D".

Het kabinet wil intergemeentelijke samenwerking in het sociale domein bevorderen. Gemeenten zijn gevraagd met elkaar in gesprek te gaan en vóór 31 mei 2013 te komen met voorstellen voor (nieuwe) samenwerkingsverbanden. Het kabinet streeft naar congruente, robuuste 3D-samenwerkingsverbanden en acht daarvoor een schaalniveau van minimaal 100.000 inwoners noodzakelijk.

De colleges van B&W van Nederweert, Leudal en Weert hebben in april een richtinggevend document "3D in Midden-Limburgs perspectief; een denkrichting voor samenwerking en schaalgrootte in het sociale domein" vastgesteld. Het wordt niet wenselijk en efficiënt geacht om voor de gehele samenwerking op te schalen naar heel Midden-Limburg. Dit vanwege de gewenste slagkracht die toch aanzienlijk afneemt bij samenwerking en afstemming met zeven gemeenten en vanwege geografische, bestuurlijke en inhoudelijke verschillen tussen Midden-Limburg West en Midden-Limburg Oost. Een uitzondering daarop vormt de schaalgrootte voor de regionale arbeidsmarktregio. Deze is wel op Midden-Limburgs niveau georganiseerd, omdat deze regio's door de minister van SZW zijn aangewezen.

Dat neemt niet weg dat werken volgens het haltermodel in de beide subregio's voldoende waarborg biedt om gezamenlijk onderdelen op te pakken als dat voordelen heeft (zoals nu al bij arbeidsmarktbeleid). Het zorgt tevens voor evenwicht en samenhang in de regio.

Zonder al te ingrijpende maatregelen wordt niet alleen tegemoet gekomen aan het verzoek van het kabinet (robuuste samenwerkingsverbanden), maar worden krachten ook ongeforceerd gebundeld met al bestaande 'natuurlijke' samenwerkingspartners. Daarmee wordt efficiency en bestuurlijke daadkracht in de regio versterkt. De visie van de drie gemeenten in ML-West komt samengevat op het volgende neer:

*Borduur voort op en versterk de samenwerking in de beide subregio's Midden-Limburg West (Nederweert, Leudal en Weert; samen 102.000 inwoners) en Midden-Limburg Oost (Roermond, Roerdalen, Maasgouw en Echt-Susteren; samen 133.000 inwoners). Daarmee waarborgen we de noodzakelijke bestuurlijke slagkracht op een voldoende robuuste schaalgrootte. Zorg op subregionaal niveau voor efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit. Werk volgens het haltermodel van twee subregio's (Oost en West) om daar waar dat voordelen biedt op te schalen naar het Midden-Limburgs niveau als geheel.*

De gemeenteraden zijn hierover geïnformeerd. Vervolgens zijn de VNG en het Ministerie van BZK eind mei hiervan in kennis gesteld: Weert, Nederweert en Leudal vormen het samenwerkingsverband ML-West, in de context van een haltermodel Midden-Limburg.

#### **Fase 2: juli – december 2013**

Per brief van 12 juli 2013 laat minister Plasterk weten verheugd te zijn over de resultaten van fase 1. Alle gemeenten in Nederland hebben de intentie uitgesproken onderdeel uit te gaan maken van een samenwerkingsverband voor het sociale domein.

Tegelijkertijd kondigt de minister een tweede fase aan, om de samenwerking nadere invulling en operationalisering te geven. Concreet doelt hij op:

- gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dekking financiële risico's;
- opdrachtgeverschap;
- de juridische structuur.

Dat is nodig om samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk per 1 januari 2014 operationeel te laten zijn. Dit ook met het oog op de trajecten voor inkoop en aanbesteding in 2014.

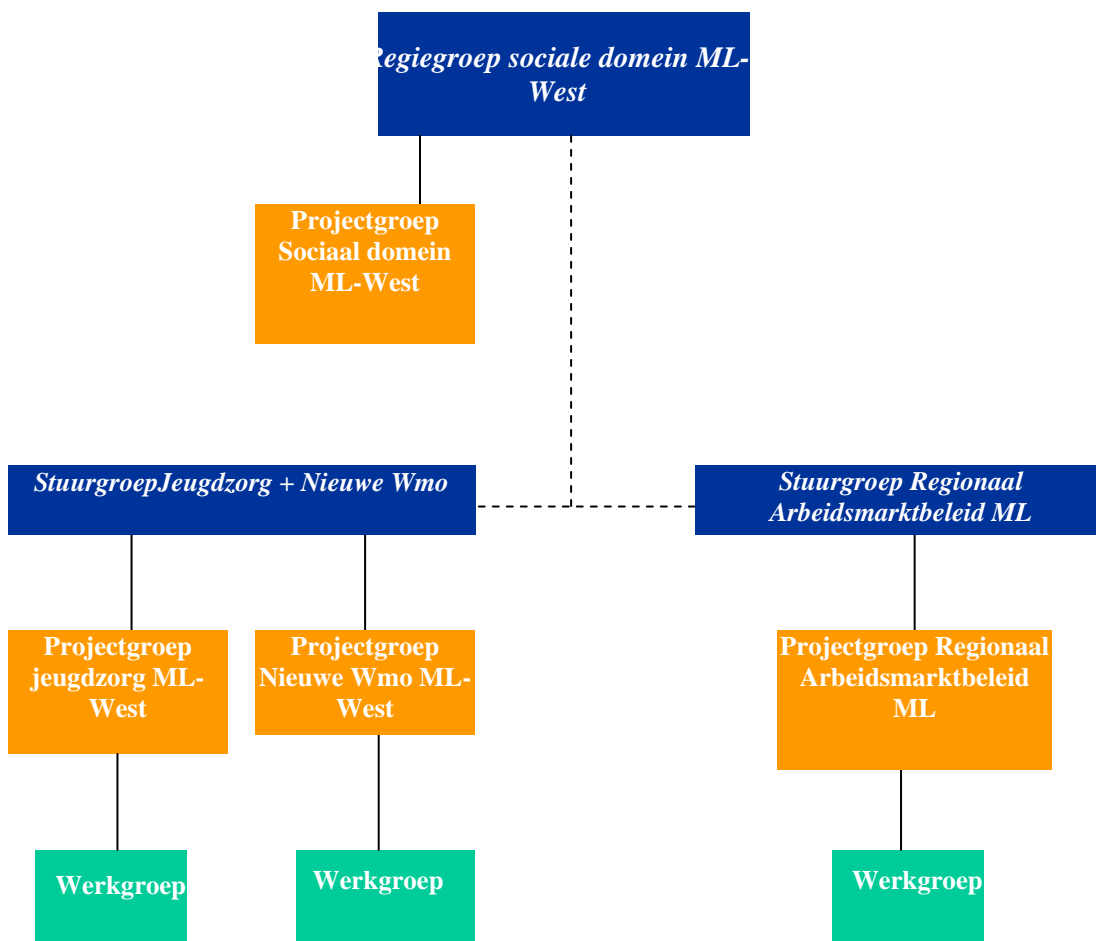
Minister Plasterk heeft inmiddels drie ambassadeurs aangesteld. Dit om gemeenten te ondersteunen, maar ook om zijn intentie meer kracht bij te zetten.

Op 19 augustus 2013 zijn portefeuillehouders van de drie gemeenten bijeengekomen om deze nieuwe ontwikkelingen te bespreken. Wethouder Coolen vertegenwoordigde de gemeente Weert. De volgende afspraken zijn gemaakt:

- Er dient meer bestuurlijke regie te komen om het samenwerkingsverband ML-West verder vorm te geven. De gemeenten Nederweert, Leudal en Weert dienen ieder een coördinerend wethouder aan te wijzen en af te vaardigen in een "regiegroep sociaal domein Midden-Limburg West".
- De instelling van deze regiegroep dient bekrachtigd te worden door de drie colleges van B&W.
- De regiegroep stuurt niet op de inhoud van de afzonderlijke decentralisaties, maar op overstijgende thema's, zoals:
  - verder vormgeven samenwerkingsverband ML West (o.a. juridische constructie)
  - samenwerking op Midden-Limburgs niveau bevorderen (anticiperen op ontwikkelingen)
  - risicobeheersing decentralisatieopgaven sociaal domein
  - initiëren gerichte themabijeenkomsten om synergie te bevorderen tussen 2 of 3 decentralisatieopgaven
  - overstijgende communicatie.

De samenwerking in het sociale domein in Midden-Limburg West krijgt zo steeds meer vorm. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

### Projectstructuur sociale domein Midden-Limburg West



Toelichting:

- Voor de projectgroepen Jeugdzorg en Awbz/Wmo hebben de gemeenten Weert, Nederweert en Leudal subregionale projectleiders aangesteld. Voor de projectgroep Regionaal Arbeidsmarktbeleid hebben de zeven ML-gemeenten een regionale projectleider aangesteld.
- De stippellijn tussen de regie- en stuurgroepen geeft aan dat er geen sprake is van onderlinge aansturing op inhoud, maar wél afstemming en samenwerking. De (drie)projectleiders zijn hier verantwoordelijk voor. De regiegroep houdt hier zicht op.
- De stuurgroep jeugdzorg is verantwoordelijk voor relatie naar passend onderwijs.
- De bemensing van de regie- stuur- en projectgroepen ziet er als volgt uit:

<p><b>Regiegroep sociale domein ML-W:</b> coördinerende wethouders (3), gemeentesecretarissen (3) en 3D-coördinatoren (3)</p>	<p><b>Stuurgroep Jeugdzorg + Awbz/Wmo:</b> Wethouders (3), leidinggevenden (3), subregionale projectleiders (2), beleidsadviseurs (5, op afroep afhankelijk van agenda), gedeputeerde (1, als adviseur)</p>		<p><b>Stuurgroep Regionaal Arbeidsmarktbeleid:</b> Wethouders (7), regionale projectleider (1), directeuren Westrom en Risse en Regiomanager UWV (als adviseurs)</p>
<p><b>PJ sociale domein:</b> 3D-coördinatoren (3)</p>	<p><b>PJ Jeugd:</b> Subreg. projectleider (1), beleidsadviseurs (2)</p>	<p><b>PJ Awbz/Wmo:</b> Subreg. projectleider (1), beleidsadviseurs (3)</p>	<p><b>PJ Arbeidsmarktbeleid:</b> Reg. Projectleider (1), leidinggevenden (7), hfd. Werk.kom, manager Westrom, manager UWV</p>

Deze projectstructuur geldt tot 1-1-2015. Daarna wordt geëvalueerd of dit de meest efficiënte en effectieve wijze van regionale beleidsvoorbereiding is.

## BIJLAGE 4

# Projectopdracht quick-scan risicobeheersing decentralisatieopgaven sociaal domein

### 1. Aanleiding

De ontwikkelingen op het gebied van jeugdzorg, nieuwe Wmo en participatie zijn omvangrijk en complex. Deze drie decentralisaties binnen het sociaal domein vormen de grootste decentralisatieoperatie die ooit in Nederland is uitgevoerd. De financiële risico's voor gemeenten zijn groot<sup>1</sup>. Het rijk besteedt nu ruim 10 miljard aan de taken die aan de gemeenten worden overgedragen. Van dat huidige budget wordt 3,7 miljard afgehaald.

Ter illustratie: door de decentralisaties stijgen de uitgaven in het sociale domein in 2015 in Weert naar verwachting met ca. 20 miljoen<sup>2</sup> naar ca. 87 miljoen. Dat is ca. 55-60% van de totale gemeentelijke uitgaven.

De samenleving zal moeten 'kantelen' om de zorguitgaven beheersbaar te maken: zelfredzaamheid en participatie versus een terugtrekkende overheid. Voorzieningen die nu nog vanzelfsprekend zijn voor mensen worden drastisch beperkt.

Gemeenten staan voor de opgave anders te denken en anders te doen en dat met veel minder geld. Keuzes die onherroepelijk impact voor de samenleving hebben: voor individuele burgers, voor collectieve voorzieningen, voor werkgevers en werknemers van (zorg-)instellingen, politiek en financieel.

Het spreekt voor zich dat de politiek, instellingen en belangenbehartigers gefocust zijn op de lokale gevolgen van alle veranderingen. De belangen die op het spel staan zijn groot: kwetsbare mensen mogen niet tussen wal en schip raken versus de betaalbaarheid van voorzieningen door gemeenten.

In de voorbereidende fase waarin gemeenten zich nu bevinden, staan tot nu toe visie, ambitie en (interactief) beleid centraal. Allemaal gericht op 1 januari 2015, want dan moeten gemeenten klaar zijn voor de start.

In alle afzonderlijke beleidsstukken wordt weliswaar gewezen op de financiële gevolgen, maar die zijn vaak nog vaag of onbekend. Ter illustratie verwacht de minister dat gemeenten in het najaar een transitiearrangement voor de jeugdzorg gereed hebben, waarbij onder andere mogelijke frictiekosten in kaart worden gebracht. De uitkomsten zullen van invloed zijn op de zorginkoop vanaf 2015.

Via deze projectmelding wordt ingezoomd op een route naar integrale risicobeheersing binnen de drie decentralisatieopgaven.

### 2. Probleemstelling

De gemeenten Weert, Leudal en Nederweert, verenigd in het samenwerkingsverband sociaal domein Midden-Limburg West, zullen tijdig moeten anticiperen op de financiële gevolgen van de decentralisaties binnen het sociale domein. Temeer omdat veel gemeenten door de recente economische- en vastgoedontwikkelingen in financieel zwaar weer terecht zijn gekomen.

Mogelijkheden om onvoorziene uitgaven op te vangen zijn er nauwelijks meer.

Kortom: wat is nodig om 'in control' te blijven (of te komen) en het afbreukrisico zo klein mogelijk te houden.

### 3. Voorstel

Het is evident dat zo vroeg als mogelijk nagedacht wordt over en geïnvesteerd in risicobeheersing met betrekking tot de decentralisatieopgaven in het sociaal domein.

Gedacht wordt aan het aantrekken van een financieel kwartiermaker. Het is evenwel zinvol om een tussenstap in te bouwen, zodat een definitief voorstel hiertoe een sterker fundament en een breder draagvlak krijgt.

Voorgesteld wordt opdracht te verstrekken voor een **quick-scan**. Het doel van dit korte behoefteonderzoek is het verfijnen en uitschrijven van de hieronder weergegeven contouren voor

---

<sup>1</sup> Zie ondermeer het advies (juli 2013) van de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv), waarin wordt gepleit voor een aparte vangnetregeling voor gemeenten na de decentralisaties. Dit om te voorkomen dat gemeenten financieel onder curatele (artikel 12) moeten worden gesteld, als zij door de decentralisaties in de knel komen.

<sup>2</sup> Voor de gemeenten Leudal, Nederweert en Weert samen (Midden-Limburg West) gaat het om een decentralisatiebudget van om en nabij de 40 miljoen.



een projectopdracht. In de quick-scan worden (voorbeelden van) business-cases opgenomen van wezenlijke risico's die gemeenten lopen bij visievorming, beleidskeuzes en vervolgens de inrichting van bedrijfsprocessen. Ook zullen sleutelfiguren van de drie gemeenten in ML-West worden geconsulteerd om de opdracht waar nodig te completeren. De quick-scan maakt tot slot duidelijk wat een reële tijdsinvestering is voor het uitvoeren van de opdracht.

*Concept-contouren voor een projectopdracht voor het aantrekken van een financiële kwartiermaker:*

1. Financieel beleid:

- stel voor de drie gemeenten in de regio Midden-Limburg West een risicoanalyse op voor de drie transities in het sociale domein;
- geef concreet aan hoe risico's beheerst kunnen worden (beleidskeuzes, vraagbeïnvloeding, volumebeheersing, monitoring etc.) en hoe aan een gedeelde verantwoordelijkheid van financiële risico's (zie onder toelichting, eerste bullit) vorm gegeven kan worden;
- adviseer en begeleidt de projectleiders Wmo, jeugdzorg en participatie van de gemeenten Weert, Nederweert en Leudal bij inkoop, aanbesteding en contractering; adviseer hen tevens over juridische gevolgen en het opstellen van een kwaliteitskader;
- breng tevens in kaart welke risico's er zijn bij collectieve inkoop met meerdere gemeenten (niveau Midden-Limburg / Limburg) en hoe dit organisatorisch, juridisch en financieel geborgd kan worden.

2. Bedrijfsvoering:

- analyseer voor de drie gemeenten de huidige situatie en stel vast wat de beste optie is om de gevolgen van de drie decentralisaties in de gemeentelijke organisatie te borgen; betrek daarbij tevens de relatie met contractbeheer van de professionele culturele- en welzijnsinstellingen (nu verdeeld over diverse budgethouders);
- stel concrete inrichtingsplannen op voor de 'controlfunctie' in het sociaal domein. Neem daarbij het uitgangspunt dat de oplossing moet passen binnen de huidige organisatiestructuren (en goede taakverdeling inhoudelijke- en ondersteunende afdelingen) van de afzonderlijke gemeenten;
- draag zorg voor de implementatie van dit plan vóór 1 oktober 2014. Draag daarbij tevens zorg voor procesbeschrijvingen (lean) en draag slimme ICT-oplossingen aan;
- geef aan hoe de gemeenten Weert, Nederweert en Leudal gezamenlijk contractbeheer kunnen vormgeven; dit ook voor een eventueel groter regionaal inkoopverband.

Toelichting:

- De gemeenten Weert, Nederweert en Leudal werken nauw samen aan de beleidsvoorbereiding van de drie decentralisatieopgaven. Dit mede naar aanleiding van de oproep van de Minister van BZK eerder dit jaar. Plasterk streeft naar niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden. Per 1 januari 2014 dienen deze operationeel te zijn en juridisch verankerd. Eén van de redenen voor samenwerking tussen gemeenten, is dat de minister streeft naar een gedeelde verantwoordelijkheid voor de dekking van financiële risico's.
- De afdelingen Financiën van zowel Weert, Leudal als Nederweert geven aan<sup>3</sup> onvoldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor dit arbeidsintensieve project. Wel wordt gepleit voor betrokkenheid in de voorbereidingsfase, om de continuïteit te garanderen.

<sup>3</sup> Tijdens een overleg tussen en regionaal projectleider Jeugdzorg en financiële beleidsmedewerkers van de drie gemeenten op 27 maart 2013

#### **4. Beoogd projectleider (voor de quick-scan en – als daartoe besloten wordt – de kwartiermaker)**

Gedacht wordt aan een bedrijfskundige die opereert op het snijvlak van advies en implementatie. Sterk analytisch vermogen. Hands-on mentaliteit. Resultaatgericht. Affiniteit met maatschappelijke thema's. Ervaring in gemeentelijke organisaties. Aantoonbare bekwaamheid in het doorlichten van organisatieonderdelen op haalbaarheid van doelen, op risico's en op efficiency. Iemand die ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen voor strategische en tactische organisatie- en procesverbeteringen en deze daadwerkelijk heeft geïmplementeerd. Iemand die, tot slot, ervaring heeft met aanbestedingsprocessen, budgetsubsiëring en contractbeheer.

#### **5. Beoogd (ambtelijk) opdrachtgever**

De directeur Inwoners Gemeente Weert.

De kosten voor de quick-scan, geschat op € 7.500,00, kunnen ten laste van het invoeringsbudget Wmo van de gemeente Weert worden gebracht (stand per augustus 2013: € 104.501,00). Leudal en Nederweert nemen een evenredig deel (naar rato inwoners) voor hun rekening.