

Raadsvoorstel

Agendanr. :
Reg.nr. : 12.0403
B&W verg. : 22 mei 2012
Commissie : Commissie MO
Cie_verg. : 20 juni 2012
Raadsverg. : 26 juni 2012

Onderwerp: Decentralisatie begeleiding AWBZ

1) Status

Op grond van uw bevoegdheid kaders voor beleid op hoofdlijnen te stellen, bieden wij u ter vaststelling deze nota over de decentralisatie begeleiding AWBZ aan.

2) Samenvatting

De gemeente 's-Hertogenbosch bereidt zich samen met de regiogemeenten in de Meierij voor op de decentralisatie van de begeleiding vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit gebeurt in een interactief proces met alle spelers op het speelveld: cliënten, cliënten- en patiëntenorganisaties, vrijwilligersorganisaties, zorginstellingen, welzijnsinstellingen, onderwijsinstellingen, regiogemeenten en financiers. Met de val van het Kabinet Rutte zijn de omstandigheden waaronder de decentralisatie moet worden uitgevoerd onzekerder geworden. De inschatting is echter dat de decentralisatie gewoon doorgaat, maar een jaar later, op 1 januari 2014.

De val van het Kabinet is voor ons geen reden om de voorbereidingen op de decentralisatie stil te leggen. Dit geldt overigens ook voor de invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwv) en de decentralisatie van de jeugdzorg. Gelet op de bestaande financiële situatie gaan wij er vanuit dat ook na de landelijke verkiezingen regering en Tweede Kamer zich genoodzaakt zien de kostenstijging in de AWBZ terug te dringen. Daarnaast bestaat er een groot draagvlak voor het middel daartoe: de decentralisatie van taken vanuit de AWBZ naar de Wmo. Bovendien willen wij ook los van de decentralisatie het lokaal sociaal beleid in 's-Hertogenbosch vernieuwen. Verder hebben wij de afgelopen maanden in stad en regio draagvlak en urgentie gecreëerd bij alle relevante spelers op het speelveld. Nu de activiteiten stopzetten betekent dat de huidige energie wegvloeit. Tot slot merken wij op dat de decentralisatie erg complex is, waardoor voldoende voorbereidingstijd van groot belang is. De voorbereidingstijd tot de oorspronkelijke invoeringsdatum 1 januari 2013 was kort. Met een nieuwe invoeringsdatum van 1 januari 2014 hebben we meer ruimte om de voorbereiding in een beter passend tempo uit te voeren en te zorgen voor een versterking van het aanbod in het gewone leven en de eerste lijn.

Binnen de kaders van 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' liggen nu de tactische beleidskeuzes voor de Decentralisatie begeleiding AWBZ ter besluitvorming in de raad voor. Het uitstellen van de besluitvorming over deze punten leidt tot minder voorbereidingstijd waardoor we minder goed zijn voorbereid op de uitvoering. Dit leidt uiteindelijk tot hogere kosten en ontevredenheid bij inwoners die een beroep gaan doen op begeleiding.

We stellen voor de toegang tot het gespecialiseerde begeleidingsaanbod onder gemeentelijke regie vorm te geven. We hebben een Pgb-regeling voor begeleiding uitgewerkt die de voordelen van een Pgb combineert met maatregelen die de financiële risico's van een Pgb beperken. We willen vanaf 2014 alleen aanbieders van begeleiding in natura contracteren die onze filosofie en werkwijze onderschrijven en die samen met ons de gewenste vernieuwing willen en kunnen vormgeven. 2012 en 2013 zijn voorbereidingsjaren. Vanaf 2014 bedienen we alle inwoners met een begeleidingsvraag met een (deels vernieuwd) begeleidingsaanbod dat past binnen de kaders van de Wmo.

Vanuit het perspectief van 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' en in principe los van de decentralisatie van de begeleiding starten we vanaf medio 2012 in twee 'praktijkgebieden' de vernieuwing op de thema's houding en gedrag, toegang, aanbod en inkoop. We starten met het realiseren van een integrale toegang in het gewone leven en de eerste lijn. De vernieuwing in de twee 'praktijkgebieden' voeren wij uit in de volle breedte van het sociale domein: onderwijs, jeugdzorg, zorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen. We geven de vernieuwingen zo vorm dat we de decentralisatie van de begeleiding er naadloos op kunnen aansluiten, zodra de landelijke kaders duidelijker zijn.

Wij willen samen met het Rijk, het zorgkantoor, het CIZ en BJZ de mogelijkheid verkennen om al met een beperkt aantal inwoners met een begeleidingsvraag ervaring op te doen in 2013. Zo zijn we beter voorbereid.

3) Voorstel

Bijgaand concept-raadsbesluit vaststellen waarin wordt gevraagd om te besluiten tot:

- het vaststellen van de ambitie en doelstellingen voor de decentralisatie begeleiding AWBZ;
- het onder gemeentelijke regie vormgeven van de toegang tot het gespecialiseerde begeleidingsaanbod;
- de uitgangspunten voor de Pgb-regeling;
- de fasering van de decentralisatie begeleiding AWBZ;
- een onttrekking van € 987.000 aan de reserve Wmo voor de dekking van de transitiekosten 2012-2014 en;
- het inzetten van € 260.000 aan AWBZ-pakketmaatregelgelden ter dekking van het structurele tekort op de exploitatie van de wijkpleinen vanaf 2013.

Steller : Hugo ter Steege

Tel. : (073) 615 90 29

E-mail : h.tersteege@s-hertogenbosch.nl

4) Aanleiding

Op 28 februari 2012 stelde uw raad het beleidskader 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' vast (nr. 12.0075). In maart informeerden wij u over het proces dat er toe moet leiden dat we in onze stad op een andere manier tot resultaten willen komen (nr. 12.0351). We willen ruimte maken voor de kracht van de stad en nieuwe verbindingen aan gaan met burgers, bedrijfsleven, corporaties, verzekeraars en onderwijs. Dit is de kern van De Nieuwe Aanpak (DNA).

Dit raadsvoorstel is de eerste stap in de uitwerking van het beleidskader 'De sociale kracht van de stad 2012-2016'. Uitgangspunten als bijvoorbeeld wederkerigheid, de leefwereld van bewoners als primaire oriëntatie, eenvoud van regels en diensten en ontschotten en samenwerken worden nu vertaald naar de nieuwe taken die gemeenten als gevolg van de decentralisaties krijgen.

Wij vragen u in dit voorstel in te stemmen met enkele tactische beleidskeuzes voor de Decentralisatie begeleiding AWBZ, die wij samen met de stad uit gaan werken. Gelijktijdig met deze nota besluit u over de invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwnv). De keuzes die we voor deze eerste twee decentralisaties maken zijn ook afgestemd op wat we nu al weten over de Decentralisatie Jeugdzorg, die later zijn beslag krijgt. De nota's hebben uiteraard inhoudelijke raakvlakken. Tussen dagbesteding en beschut werken bijvoorbeeld.

Bij de drie decentralisaties zijn er gemeenschappelijke opgaven zoals de organisatie van de toegang tot eerste en tweedelijns hulp en voorzieningen en het uitgangspunt van één gezin, één aanpak. En voor alle decentralisaties geldt dat we samenwerken op de schaal van de (sub)regio.

We sluiten zoveel mogelijk aan bij het besluitvormingsproces van de reguliere beleids- en budgetcyclus. Zodoende zullen er in 2012 twee momenten zijn waarop uw raad wordt gevraagd om besluiten te nemen:

1. De tactische beleidskeuzes (en financiële gevolgen) binnen de decentralisatie begeleiding AWBZ en de invoering van de Wwnv liggen nu voor. Dit zal jaarlijks in juni herhaald worden op grond van ontwikkelingen in deze of andere decentralisaties of in bestaand beleid. De vertaling van de tactische beleidskeuzes in verordeningen komt op een later moment in uw raad aan de orde.
2. Uw raad neemt op 13 november 2012 een besluit over de programmabegroting 2013. Hierin worden de tactische beleidskeuzes vertaald per leefgebied (leren/opgroeien, werken, inkomen, zorg, sociale relaties en wonen) en uitgewerkt in doelen, resultaten, inspanningen en kosten. Op basis van de uitgangspunten van 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' scherpen wij ook de doelstellingen en resultaten van het bestaande beleid aan. Bijvoorbeeld op de negen prestatievelden van de Wmo. Er komt dus geen apart Wmo-beleidsplan. Met de behandeling van de begroting bent u dan in staat om een integrale afweging te maken, ook in het licht van het Fonds Integrale Afweging.

Val Kabinet Rutte

Op 23 april 2012 is het Kabinet Rutte gevallen. Op 29 mei 2012 besluit de Tweede Kamer of de wetwijziging Wmo ten behoeve van de Decentralisatie begeleiding AWBZ geheel of gedeeltelijk controversieel wordt verklaard. Indien dit het geval is, wordt het wetgevingstraject pas hervat na de landelijke verkiezingen op 12 september 2012 en de Kabinetsformatie. Indien de wetwijziging niet controversieel wordt verklaard, wordt het wetgevingstraject na 29 mei 2012 voortgezet. In beide gevallen lijkt het nu onwaarschijnlijk dat de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2013 voor de decentralisatie begeleiding AWBZ gehaald kan worden. Wij gaan nu uit van 1 januari 2014.

De val van het Kabinet is voor ons geen reden om de voorbereidingen op de decentralisatie stil te leggen. Dit geldt overigens ook voor de invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwnv) en de decentralisatie van de jeugdzorg. Gelet op de bestaande financiële situatie gaan wij er vanuit dat ook na de landelijke verkiezingen regering en Tweede Kamer zich genoodzaakt zien de kostenstijging in

de AWBZ terug te dringen. Daarnaast bestaat er een groot draagvlak voor het middel daartoe: de decentralisatie van taken vanuit de AWBZ naar de Wmo. Bovendien willen wij ook los van de decentralisatie het lokaal sociaal beleid in 's-Hertogenbosch vernieuwen. Verder hebben wij de afgelopen maanden in stad en regio draagvlak en urgentie gecreëerd bij alle relevante spelers op het speelveld. Nu de activiteiten stopzetten betekent dat de huidige energie wegvloeit. Tot slot merken wij op dat de decentralisatie erg complex is, waardoor voldoende voorbereidingstijd van groot belang is. De voorbereidingstijd tot 1 januari 2013 was kort. Met een nieuwe invoeringsdatum van 1 januari 2014 hebben we meer ruimte om de voorbereiding in een beter passend tempo uit te voeren en te zorgen voor een versterking van het aanbod in het gewone leven en de eerste lijn. Het uitstellen van de besluitvorming in uw raad leidt tot minder voorbereidingstijd waardoor we minder goed zijn voorbereid op de uitvoering. Dit leidt uiteindelijk tot hogere kosten en een ontevredenheid bij inwoners die een beroep gaan doen op begeleiding.

Er is dus sprake van een onzekere situatie waarin ontwikkelingen elkaar snel kunnen opvolgen. Mocht er naar aanleiding van de procedurevergadering in de Tweede Kamer op 29 mei 2012 aanleiding zijn om uw raad aanvullende informatie te verstrekken, dan doen wij dit door middel van een brief aan uw raad of een aanvullend raadsvoorstel. Hiermee komen wij de toezegging na die wij hebben gedaan tijdens de vergadering van uw raad op 8 mei 2012.

Bijeenkomsten met het veld

Op 18 en 19 april 2012 hebben wij de tactische beleidskeuzes voor de decentralisatie begeleiding AWBZ gedeeld met cliënten, cliënten- en patiëntenorganisaties, vrijwilligersorganisaties, zorg- en welzijnsinstellingen, onderwijsinstellingen, regiogemeenten en financiers. In totaal hebben wij 250 personen bereikt. Wij hebben de opbrengst van deze bijeenkomsten verwerkt in dit raadsvoorstel.

Advies Wmo-adviesraad

Op 12 april 2012 hebben wij de Wmo-adviesraad gevraagd advies uit te brengen over het concept-raadsvoorstel Decentralisatie begeleiding AWBZ. Op 25 april 2012 ontvingen wij het advies (zie bijlage 1). De adviesraad waardeert:

- de zeer gedegen en uitgebreide verkenning van dit voor de gemeente nieuwe beleidsterrein;
- de inzet om alle belanghebbenden mee te nemen in het denkproces en daarop te investeren;
- de openheid, bereidheid tot ontschotting en ont-bureaucratisering en om nieuwe wegen in te slaan;
- de attitude om gezamenlijk de schouders eronder te zetten, een voorwaarde om begeleiding – bij krimpende budgetten – te kunnen blijven bieden aan hen die het nodig hebben en;
- de gekozen samenwerking met de gemeenten in de Meierij: kostenbesparend, omdat het 'wiel maar één keer hoeft te worden uitgevonden'.

De Wmo-adviesraad onderschrijft in grote lijnen de inhoud van het concept-raadsvoorstel. Wel wijst de adviesraad erop dat de uitvoering van de tactische beleidskeuzes valt of staat met :

- de kwaliteit van de gemeentelijke regie en;
- de kwaliteit van de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van toegang tot het begeleidingsaanbod (bejegening, attitude, gespreksvaardigheden, kennis en tijd).

In het vervolg van dit raadsvoorstel geven wij per onderdeel aan hoe wij het advies hebben verwerkt. We hebben de passages *cursief* weergegeven.

Besluitvorming

Behalve dat wij uw raad meenemen in onze afwegingen, vragen wij uw raad een besluit te nemen op de volgende onderwerpen:

- ambitie en doelstellingen (paragraaf 7);

- toegang, Pgb-regeling en fasering (paragraaf 8);
- dekking transitiekosten 2012-2014, dekking nader uit te werken voorstel voor vernieuwing in 'praktijkgebieden' en dekking structureel tekort op de wijkpleinen (paragraaf 10).

Dit voorstel is gebaseerd op het raadsbesluit 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' van 28 februari 2012 en de motie 'Uitbreiding Pgb', eveneens van 28 februari 2012.

5) Decentralisatie begeleiding AWBZ

De gemeente 's-Hertogenbosch bereidt zich samen met zeven regiogemeenten in de Meierij (Boxel, Haaren, Heusden, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Vught) voor op de decentralisatie van taken vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het is een complexe operatie waarbij zij ook afstemming zoeken met het bestaande Wmo-beleid, de decentralisatie van de jeugdzorg, maatregelen passend onderwijs en de invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwnv).

Wij werken aan de hand van een regionaal plan van aanpak met de volgende fasering:

1. Inventarisatie en analyse.
2. Visie en uitgangspunten.
3. Uitwerking.
4. Invoering.

In fase 1 hebben wij uitgebreid gesproken met de belangrijkste partijen op het speelveld: cliënten, cliënten- en patiëntenorganisaties, zorg- en welzijnsinstellingen, onderwijsinstellingen, regiogemeenten en financiers. Het resultaat treft u aan in het document 'Decentralisatie begeleiding AWBZ, Inventarisatie en analyse' van 10 april 2012 dat wij voor u ter inzage hebben gelegd.

De Wmo-adviesraad vindt dat wij organisaties op het gebied van vrijwilligerswerk en mantelzorg in de voorbereiding wat te weinig hebben betrokken en adviseert ons dit vanaf nu meer te doen. Het is juist dat deze organisaties in verhouding tot bijvoorbeeld zorginstellingen minder intensief zijn benaderd. Het college neemt het advies dan ook over.

Dit raadsvoorstel is het resultaat van fase 2: het opstellen van de visie op en de uitgangspunten van beleid voor de decentralisatie begeleiding AWBZ.

6) Wat is de opgave?

In deze paragraaf gaan we in op de volgende vragen:

- Wat houdt de decentralisatie in?
- Wat is begeleiding?
- Wie krijgen begeleiding?
- Wie bieden begeleiding?
- Wat zijn de kaders?

Wat houdt de decentralisatie in?

Het Rijk decentraliseert de individuele begeleiding, de begeleiding groep of dagbesteding en het kortdurend verblijf met het bijbehorende vervoer vanuit de AWBZ naar de Wmo. Ook de inloof functie in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) komt vanuit de AWBZ naar de Wmo. Deze decentralisaties vatten wij samen onder de noemer 'Decentralisatie begeleiding AWBZ'. Bij de individuele begeleiding en de begeleiding groep of dagbesteding gaat het om extramura begeleiding. Dit is begeleiding die niet in een AWBZ-instelling wordt geboden en waarvoor geen verblijfsindicatie noodzakelijk is.

Wij gaan er nu vanuit dat gemeenten vanaf 1 januari 2014 verantwoordelijk zijn voor alle aanvragers van begeleiding. Vanwege de inhoudelijke koppeling met begeleiding gaan wij er vanuit dat ook de verantwoordelijkheid voor de inloopfunctie GGZ ingaat op 1 januari 2014.

Binnen de Wmo verdwijnt het wettelijke recht op begeleiding binnen de AWBZ. Daar komt een plicht tot compensatie van een beperking voor terug. Deze compensatieplicht voor gemeenten staat in het uit te breiden artikel 4 van de Wmo. Dit artikel verplicht gemeenten om:

- inwoners met beperkingen in staat te stellen dagelijkse levensverrichtingen uit te voeren, hun persoonlijke leven te structureren en daarover regie te voeren en;
- mantelzorgers van inwoners met beperkingen die zijn aangewezen op permanent toezicht in staat te stellen de mantelzorg voort te zetten.

De decentralisatie gaat vermoedelijk gepaard met een decentralisatiekorting. Het Kabinet Rutte ging uit van een korting van 5% ten opzichte van de gerealiseerde uitgaven in 2010.

Het is een complexe operatie. De decentralisatie treedt bovendien op naast andere stelselwijzigingen en maatregelen in het sociale domein: IQ-maatregel AWBZ, Pgb-maatregel AWBZ, decentralisatie van de jeugdzorg, maatregelen passend onderwijs en invoering van de Wwnv. Met de val van het Kabinet en het Stabiliteitsprogramma Nederland ('Lente-akkoord') van 26 april 2012 is het ook bij deze stelselwijzigingen en maatregelen onduidelijk of de Tweede Kamer ze geheel of gedeeltelijk controversieel zal verklaren.

De begeleiding voor jeugd tot 18 jaar (in sommige gevallen tot 23 jaar) maakt tot 1 januari 2015 deel uit van de Wmo. Vanaf 1 januari 2015 gaat dit vallen onder de nieuwe Wet op de zorg voor jeugd. *De Wmo-adviesraad vindt dit opmerkelijk en inefficiënt en vraagt ons college na te gaan of het mogelijk is de begeleiding voor jeugd tot 1 januari 2015 onder de AWBZ te laten. Wij achten dit kansloos, omdat dit rijksbeleid is. Door een goede afstemming met de decentralisatie jeugdzorg willen we de terecht geconstateerde inefficiëntie wel tot een minimum proberen te beperken.*

De Wmo-adviesraad wil de vinger aan de pols houden en weten wat de effecten zijn voor inwoners die worden geconfronteerd met een stapeling van de genoemde wetten en maatregelen. In dit verband wil de adviesraad meepraten in de voorbereiding van beleidsmaatregelen dan wel advies uitbrengen over regelgeving op verwachte beleidsterreinen. Wij maken graag gebruik van dit aanbod voor zover dit een relatie heeft met de beleidsterreinen binnen de Wmo (negen prestatievelden).

Mede als gevolg van de dubbele vergrijzing (mensen worden ouder en meer mensen worden oud) en de extramuralisering van de AWBZ-zorg neemt de vraag naar begeleiding de komende decennia toe. Extramuralisering is het streven om buiten de muren van een intramurale instelling (waar iemand wordt opgenomen) gelijkwaardige zorg te bieden, bijvoorbeeld in de eigen woning. Tegelijkertijd met het toenemen van de vraag krimpen de budgetten van het Rijk. Dit betekent dat we binnen de kaders van de Wmo op zoek moeten naar alternatieve, adequate en goedkopere oplossingen.

Wat is begeleiding?

De individuele begeleiding bestaat onder andere uit:

- begeleiding bij wonen (administratief, geldbeheer, huishouden, voeding, medicijnbeheer, sociale contacten, agendabeheer);
- begeleiding bij bezoek aan formele instanties en medische organisaties;
- begeleiding op school en op het werk en;
- advies en voorlichting.

De begeleiding groep (dagbesteding) bestaat onder andere uit:

- niet-arbeidsmatige dagbesteding (recreatie en educatie);
- vrijblijvende vormen van arbeidsmatige dagbesteding (maken van producten en leveren van diensten zonder productie eisen);
- niet-vrijblijvende vormen van arbeidsmatige dagbesteding (maken van producten en leveren van diensten met beperkte productie eisen) en;
- toeleiding tot arbeid (maken van producten en diensten).

Bij niet-vrijblijvende vormen van arbeidsmatige dagbesteding en toeleiding tot arbeid zijn combinaties te maken met de Wet werken naar vermogen (Wwnv).

Bij kortdurend verblijf woont iemand maximaal drie etmalen per week in een AWBZ-instelling. Het moet gaan om inwoners die permanent toezicht nodig hebben. Verder moet er sprake zijn van een noodzaak tot ontlasting van de mantelzorger die permanent toezicht houdt. Een voorbeeld is een logeershuis voor kinderen met een verstandelijke beperking ter ontlasting van de ouders.

Circa 80% van de inwoners uit 's-Hertogenbosch die begeleiding (dagbesteding) krijgen, krijgt ook vervoer van en naar de dagbesteding. Zorginstellingen regelen het vervoer. De kosten voor vervoer worden verdisconteerd in hun tarieven.

Inloopvoorzieningen in de GGZ zijn bedoeld voor inwoners met ernstige psychiatrische aandoeningen. De voorzieningen hebben tot doel mensen te activeren naar dagactiviteiten of naar (vrijwilligers)werk. Binnen de decentralisatie van de begeleiding is dit een klein onderdeel.

Wie krijgen begeleiding?

Op 16 november 2011 hadden circa 4.800 inwoners in de regio Meierij en circa 2.100 inwoners in de gemeente 's-Hertogenbosch begeleiding (zie tabel 1). Het Rijk gaat uit van een gemiddelde jaarlijkse volumestijging van 2,5%. Er zijn echter indicaties dat de werkelijke jaarlijkse volumestijging hoger is. Wanneer we uitgaan van een volumestijging van 2,5% in 2012 en 2013, raakt de decentralisatie op 1 januari 2014 ongeveer 5.100 inwoners in de regio Meierij en ongeveer 2.200 inwoners in de gemeente 's-Hertogenbosch. Wij merken op dat het hier gaat om een berekening die is gebaseerd op de situatie op 16 november 2011. Nieuwe cijfers uit 2012 kunnen een afwijkend beeld laten zien.

Tabel 1 Aantal inwoners met begeleiding

Gemeente	16 november 2011	Minimale instroom 1 januari 2014
Boxtel	492	517
Haaren	160	168
Heusden	607	638
's-Hertogenbosch	2.096	2.202
Schijndel	397	417
Sint-Michielsgestel	398	418
Sint-Oedenrode	277	291
Vught	422	443
Totaal	4.849	5.094

Het gaat om inwoners die als gevolg van een (meestal chronische) aandoening of handicap matige of zware beperkingen ondervinden bij het meedoen aan de samenleving. Circa 40% van hen maakt ook

gebruik van andere AWBZ-zorg: persoonlijke verzorging, verpleging of behandeling. Er is een tot nu toe onbekende overlap met de doelgroep van de Wet werken naar vermogen.

Wie bieden begeleiding?

60% van de inwoners van 's-Hertogenbosch die begeleiding krijgen neemt dit af in de vorm van zorg in natura (ZIN). Zij krijgen de begeleiding van ruim 60 zorgaanbieders. 27 hiervan bieden begeleiding aan minimaal 5 inwoners uit 's-Hertogenbosch (situatie op 16 november 2011).

40% van de inwoners van 's-Hertogenbosch die begeleiding krijgen neemt dit af in de vorm van een Pgb. Vooral (ouders van) jongeren met psychiatrische problematiek (veelal autisme) maken hier gebruik van. Zij krijgen begeleiding van vaak kleinere zorgaanbieders en zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers). Hun aantal is omvangrijk en gevarieerd.

Het Rijk heeft op 1 januari 2012 het Pgb binnen de extramurale AWBZ-zorg vrijwel geheel afgeschaft. Deze landelijke Pgb-maatregel is ingevoerd om de groei in uitgaven voor Pgb's in de AWBZ-zorg te beperken. Het Kabinet had hiermee een bezuiniging van € 700 miljoen ingeboekt in 2015. In het Stabiliteitsprogramma Nederland ('Lente-akkoord') van 26 april 2012 is hiervan € 150 miljoen teruggedraaid. Het gevolg van de landelijke Pgb-maatregel is dat inwoners binnen de AWBZ nu zijn aangewezen op ZIN of geen zorg meer krijgen wanneer ZIN geen oplossing biedt. Vanwege de maatregel hebben veel kleinere zorgaanbieders en ZZP'ers het moeilijk. Zij hopen erop dat gemeenten binnen de Wmo het Pgb handhaven.

Wat zijn de kaders?

We voeren de decentralisatie van de begeleiding uit binnen inhoudelijke en financiële kaders.

Inhoudelijke kaders

Voor de decentralisatie van de begeleiding moet de Wmo worden aangepast. De aanpassing betreft vooral de uitbreiding van de compensatieplicht in artikel 4. De behandeling van de wetswijziging in het Parlement heeft vertraging opgelopen vanwege de val van het Kabinet Rutte op 23 april 2012.

Uw raad heeft op 28 februari 2012 ingestemd met 'De sociale kracht van de stad 2012-2016'. Met dit beleidskader geeft u voor de komende jaren richting aan het sociale beleid in 's-Hertogenbosch.

Financiële kaders

Het Rijk stelt voor de decentralisatie drie budgetten beschikbaar: een transitiebudget, macrobudget en uitvoeringsbudget. De hoogte van de budgetten zijn nog niet bekend. Het transitiebudget is bedoeld om de transitie van taken vanuit de AWBZ naar de Wmo goed te laten verlopen. Het macrobudget is bedoeld voor het inkopen van het begeleidingsaanbod. Hierop wordt vermoedelijk een decentralisatiekorting toegepast. Uitgaande van 1 januari 2014 als invoeringsdatum, krijgen wij vanaf 2014 voor de bekostiging van onze uitvoeringsorganisatie een uitvoeringsbudget.

7) Wat willen we bereiken?

Het doel van de begeleiding in de AWBZ was het voorkómen van opname in een AWBZ-instelling en het voorkómen van verwaarlozing. Het doel van de begeleiding in de Wmo is heel anders, namelijk het meedoen aan de samenleving.

Wij hebben de volgende ambitie uitgewerkt:

"Inwoners met beperkingen uit de gemeente 's-Hertogenbosch doen naar vermogen mee aan de samenleving. Ze handelen zoveel mogelijk vanuit eigen kracht en verantwoordelijkheid. Ze behouden zo lang mogelijk zelf de regie op het vinden van oplossingen voor problemen die het meedoen in de weg staan. Ze hebben niet alleen een verantwoordelijkheid naar zichzelf, maar ook naar anderen.

Wanneer inwoners niet op eigen kracht kunnen meedoen, moeten zij kunnen rekenen op een (professioneel) vangnet met algemene en collectieve voorzieningen in het gewone leven en de eerste lijn en, indien noodzakelijk, individuele (maatwerk)oplossingen in de tweede lijn”.

Op basis van deze ambitie formuleren wij voor de begeleiding in de Wmo twee beleidsdoelstellingen die rechtstreeks zijn afgeleid uit het uitgebreide artikel 4 van de Wmo (compensatieplicht):

1. Inwoners met beperkingen zijn in staat gesteld dagelijkse levensverrichtingen uit te voeren, hun persoonlijke leven te structureren en daarover regie te voeren.
2. Mantelzorgers van inwoners met beperkingen die zijn aangewezen op permanent toezicht zijn in staat gesteld de mantelzorg voort te zetten.

We moeten deze doelstellingen behalen binnen de inhoudelijke kaders van ‘De sociale kracht van de stad 2012-2016’ en binnen de financiële kaders van het Rijk (macrobudget begeleiding). De doelstellingen zijn nog niet sturend. We werken ze concreter uit in de begrotingen 2014 en verder en maken dan gebruik van voorbeeld indicatoren die landelijk worden ontwikkeld.

Wij vragen u in te stemmen met deze ambitie en doelstellingen.

8) Wat is de aanpak?

In deze paragraaf gaan we in op de volgende vragen:

- Hoe ziet de begeleiding in de Wmo eruit?
- Hoe gaan we de toegang regelen?
- Hoe gaan we om met het Pgb?
- Hoe gaan we om met eigen bijdragen?
- Hoe gaan we inkopen?
- Hoe gaan we faseren?
- Hoe werken we regionaal samen?
- Wat verandert er voor inwoners?

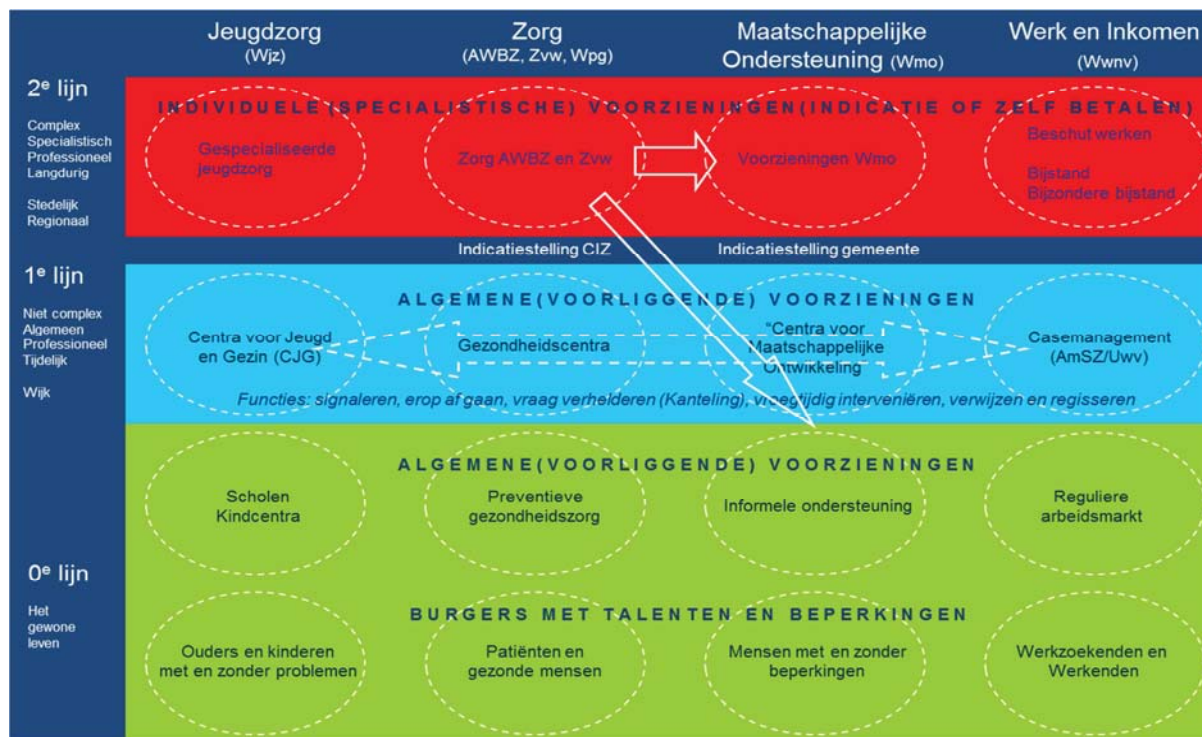
Hoe ziet begeleiding in de Wmo eruit?

We willen dat inwoners de begeleiding krijgen die noodzakelijk is. Maar we hebben ook een opgave ‘meer met minder’ in te vullen. Hoe pakken wij dit aan?

In figuur 1 is de essentie van de decentralisatie van de begeleiding weergegeven:

- We gaan uit van de kracht van de stad in het gewone leven: inwoners vinden zelf oplossingen en helpen elkaar. Waar noodzakelijk is er professionele hulp. Deze is zo licht en tijdelijk mogelijk.
- De begeleiding gaat over van de zorg (AWBZ) naar de maatschappelijke ondersteuning (Wmo).
- Op basis van landelijk onderzoek gaan wij er vanuit dat voor naar schatting 75% van de inwoners individuele (maatwerk)oplossingen in de tweede lijn noodzakelijk blijven. Voor naar schatting 25% van de inwoners zijn er meer mogelijkheden om begeleiding te bieden in het gewone leven of de eerste lijn. De mogelijkheden verschillen per cliëntgroep.
- De begeleiding kan effectiever en efficiënter worden georganiseerd door de toegang tot en het aanbod van begeleiding in de eerste en tweede lijn in samenhang te organiseren met bestaande maatschappelijke ondersteuningstaken en met zorg, jeugd, onderwijs, werk en inkomen.

Figuur 1 Decentralisatie van de begeleiding



Dit vereist een grondige vernieuwing van het totale sociale domein. De vernieuwing die noodzakelijk is voor de decentralisatie van de begeleiding maakt hier deel van uit. Zoals aangegeven in 'De sociale kracht van de stad 2012-2016', zetten wij hier fors op in. De vernieuwing gaat jaren duren. Vanuit het perspectief van de decentralisatie van de begeleiding moet de vernieuwing zich in elk geval richten op houding en gedrag, toegang, begeleidingsaanbod en inkoop.

Vernieuwen van het begeleidingsaanbod

De kernopgave is het begeleidingsaanbod in het gewone leven (inwoners vinden zelf oplossingen en begeleiden elkaar) en in de eerste lijn (professionele begeleiding) te versterken.

Wij zien de volgende mogelijkheden om alternatieve, goedkopere, adequate vormen van begeleiding te organiseren in het gewone leven en de eerste lijn:

- het faciliteren van inwoners om meer gebruik te maken van eigen kracht en sociale netwerken;
- het meer inzetten van informele (niet-professionele) vormen van begeleiding: zelfhulp, inzet van ervaringsdeskundigheid, mantelzorg en vrijwilligerswerk;
- het meer inzetten van algemene voorzieningen (wijkcentra, buurthuizen, Brede Bossche Scholen et cetera) voor begeleiding. Voorwaarde is wel dat zij ingericht zijn op inwoners met een beperking (inclusief beleid);
- het koppelen van begeleiding aan het bestaande aanbod voor maatschappelijke ondersteuning en aan het aanbod op het gebied van onderwijs, jeugdzorg, zorg, werk, inkomen, sport, recreatie en cultuur;
- het slimmer organiseren van maatschappelijk vastgoed (gemeentelijk vastgoed, vastgoed bij zorg- en welzijnsinstellingen en woningcorporaties) en;
- het meer inzetten van moderne technologieën (sociale media, slimme zorg en domotica).

De Wmo-adviesraad adviseert ons deze vernieuwingsmogelijkheden concreet uit te werken, zodat ze niet blijven steken in mooie woorden. Wij onderschrijven dit volledig. Dit is de reden waarom wij op 18 en 19 april 2012 met ongeveer 250 personen uit de stad en regio door middel van 'vernieuwingstafels' rondom acht concrete casusbeschrijvingen (Herman, Petra, Ticho & Patrick, Louise, Jeroen, Mees, Janny en de familie Nijboer) hebben gezocht naar concrete vernieuwingsmogelijkheden. Dit gebeurde in een uitstekende sfeer waarbij deelnemers bereid waren buiten de gebaande paden te denken. Wij hebben dit zeer gewaardeerd.

De Wmo-adviesraad vraagt bijzondere aandacht voor een sluitend en passend begeleidingsaanbod voor de groeiende groep aan de onderkant van de samenleving. Bij deze groep vindt een stapeling plaats van bezuinigingsmaatregelen. De adviesraad vraagt ons college deze groep outreachend te benaderen en de regierol te nemen bij het verbinden van de vele vormen van informele en formele (professionele) ondersteuning. Wij onderschrijven de noodzaak voor een outreachende benadering van deze groep. De regierol vullen wij in door ervoor te zorgen dat al het aanbod bij de medewerkers in de toegang goed in beeld is, zodat zij goed kunnen doorverwijzen.

Vernieuwen in praktijkgebieden

Vanuit het perspectief van 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' en in principe los van de decentralisatie van de begeleiding starten wij vanaf medio 2012 de vernieuwing in twee 'praktijkgebieden': (delen van) Noord en West. De vernieuwing richt zich op de thema's houding en gedrag, toegang, aanbod en inkoop. We starten met het realiseren van een integrale toegang in het gewone leven en de eerste lijn. De vernieuwing in de twee 'praktijkgebieden' voeren wij uit in de volle breedte van het sociale domein: onderwijs, jeugdzorg, zorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen. We geven de vernieuwingen zo vorm dat we de decentralisatie van de begeleiding er naadloos op kunnen aansluiten, zodra de landelijke kaders duidelijker zijn.

Bij gebleken succes passen we de vernieuwingen ook stapsgewijs toe in andere wijken. Iedere wijk krijgt maatwerk. Het vernieuwen in 'praktijkgebieden' pakken we integraal aan voor het gehele sociale domein (onderwijs, jeugdzorg, zorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen). De vernieuwingen hebben betrekking op de nieuwe (gedecentraliseerde) taken als ook op de taken die we al hadden op grond van bestaand beleid. In de praktijkgebieden starten we met het realiseren van een integrale toegang in het gewone leven en de eerste lijn.

De Wmo-adviesraad adviseert ons de vernieuwing ook te starten in (een deel van) een wijk waar zich al nieuwe initiatieven en coalities hebben gevormd, waar vrijwilligers(organisaties) en professionele organisaties al bouwen aan bijvoorbeeld nieuwe vormen van dagbesteding en ontmoeting. Ons college kan daarmee ook ervaring opdoen met het aansluiten bij al in gang gezette bewegingen. Wij nemen dit advies graag over en zullen ook al in gang gezette vernieuwingsbewegingen in (delen van) andere wijken zoveel mogelijk faciliteren. Dit past goed bij het faciliteren van de sociale kracht van de stad.

Hoe gaan we de toegang regelen?

Inwoners of hun verwijzers (zoals huisartsen, leraren, jongerenwerkers, maatschappelijk werkers of zorgverleners) kunnen zich voor informatie, advies, cliëntondersteuning en een aanvraag voor begeleiding melden op het Stadskantoor of in de wijken (Wijkpleinen). Naast deze fysieke punten organiseren wij de toegang ook digitaal en telefonisch. Indien noodzakelijk, worden ook huisbezoeken afgelegd.

We willen de toegang tot het (per 2013 nieuwe) begeleidingsaanbod combineren met:

- de toegang tot de bestaande Wmo-dienstverlening (hulp bij het huishouden, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen et cetera);

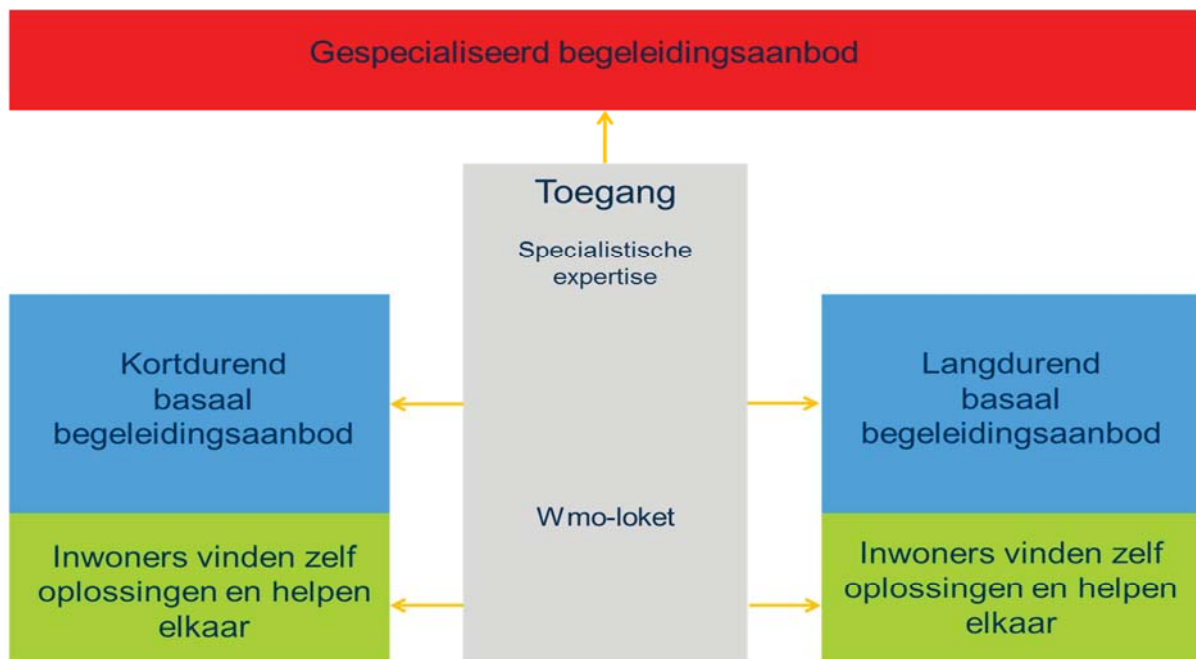
- de toegang tot de AWBZ-zorg en de zorg op grond van de Zorgverzekeringswet (hiervoor zoeken wij nu al actief de samenwerking met het zorgkantoor en de zorgverzekeraars);
- de toegang tot de tweedelijns zorg voor jeugd (decentralisatie jeugdzorg) en;
- de toegang tot dienstverlening in het kader van de Wet werken naar vermogen.

Door het zo te organiseren voorkómen we dat inwoners voor iedere vraag/probleem naar een andere toegang moeten. Zij kunnen op één punt terecht voor al hun vragen/problemen in het sociale domein. Het realiseren van deze integrale toegang in het gewone leven en de eerste lijn vormt de start van de vernieuwing in de twee 'praktijkgebieden'.

Afhankelijk van hun individuele situatie, kunnen inwoners vanuit de toegang worden verwezen naar:

- oplossingen in het gewone leven (inwoners begeleiden elkaar) en/of;
- kortdurende of langdurende professionele basale begeleiding in de eerste lijn en/of;
- professionele gespecialiseerde begeleiding in de tweede lijn (zie figuur 2).

Figuur 2 Toegang tot het begeleidingsaanbod



We stellen voor om de toegang tot het gespecialiseerde begeleidingsaanbod in de tweede lijn vorm te geven onder gemeentelijke regie. In de toegang werken eerstelijnspartijen samen. Hierbij denken wij aan klantmanagers van het Wmo-loket, medewerkers van MEE, algemeen maatschappelijk werk en sociaal cultureel werk. Door het betrekken van MEE sorteren we voor op het voornemen van het Rijk om het budget voor cliëntondersteuning (nu ingezet bij MEE) vanaf 2015 over te hevelen van het Rijk naar de gemeenten. In de opdrachtformuleringen 2013 voor het algemeen maatschappelijk werk en het sociaal-cultureel werk anticiperen wij al op deze vernieuwingen.

Inwoners die zich melden voor begeleiding krijgen een intakegesprek dat kan worden uitgevoerd door een medewerker van de genoemde eerstelijnspartijen. De medewerkers in de toegang werken allemaal volgens de methode van de Kanteling. Dit komt er in het kort op neer dat de inwoner samen met de medewerker zelf zijn vraag verheldert, nadenkt over de resultaten die hij wil bereiken en de

bijbehorende oplossingen formuleert (individueel arrangement). Bij het afspreken van de oplossingen vragen wij inwoners eerst om zoveel mogelijk gebruik te maken van de eigen kracht en die van het eigen sociale netwerk. Wanneer deze mogelijkheden onvoldoende soelaas bieden komen algemene voorzieningen in de eerste lijn in beeld. Pas wanneer ook hier geen mogelijkheden meer zijn, komen individuele (maatwerk)oplossingen in de tweede lijn aan de orde. De medewerkers in de toegang regelen niet alleen de toegang tot het aanbod. Ze kunnen waar nodig en mogelijk zelf ook lichte, kortdurende basale begeleiding bieden. Waar nodig initiëren zij en volgen zij ook de uitvoering van de begeleiding door derden.

Wanneer het komt tot een aanvraag van een individuele (maatwerk)oplossing in de tweede lijn, ligt de verantwoordelijkheid bij de klantmanager van het Wmo-loket. Bij zijn afwegingen kan de klantmanager een beroep doen op de expertise van de andere eerstelijnsparitien. In complexe situaties moet hij een beroep kunnen doen op specialistische expertise (bijvoorbeeld van een orthopedagoog, psychiater of geriater). Wij stellen voor deze expertise (in de vorm van een advies) in eerste instantie te betrekken bij de tweedelijns organisaties die gespecialiseerde begeleiding bieden. Daarnaast willen we ook de mogelijkheid creëren om voor een second opinion deze specialistische expertise (in de vorm van een advies) te betrekken bij onafhankelijke specialisten.

De Wmo-adviesraad adviseert zo maximaal mogelijk te investeren in de medewerkers in de toegang. Zij moeten inwoners goed kunnen bejegenen, de juiste attitude en gespreksvaardigheden hebben en beschikken over de juiste kennis en tijd om intakegesprekken goed te kunnen voeren. Wij nemen dit advies over, omdat wij ons er terdege van bewust zijn dat de kwaliteit van de begeleiding in de Wmo voor een belangrijk deel afhangt van de kwaliteit van de medewerkers in de toegang.

De Wmo-adviesraad vraagt zich af wie er verantwoordelijk is voor ernstige gevolgen bij inwoners als gevolg van een verkeerd gevoerd intakegesprek. Het intakegesprek gericht op het compenseren van beperkingen bij het meedoen in de samenleving vindt plaats onder gemeentelijke regie en behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

De Wmo-adviesraad adviseert de toegang tot het begeleidingsaanbod en het begeleidingsaanbod zelf van elkaar te scheiden. Wat betreft de gespecialiseerde begeleiding in de tweede lijn, nemen wij dit advies graag over. In de eerste lijn willen wij vanuit het oogpunt van efficiëntie en snelle hulpverlening de medewerkers in de toegang toch ook de gelegenheid geven zelf snel kortdurend lichte eerstelijns begeleiding te geven (vergelijkbaar met een huisarts die niet alleen kan besluiten om iemand door te verwijzen naar de tweedelijns gezondheidszorg, maar ook zelf kleine behandelingen kan uitvoeren).

Wij stellen dus voor om tweedelijns organisaties die gespecialiseerde begeleiding bieden niet zelf te laten beslissen over de toegang tot die begeleiding, maar wel in te schakelen voor advies. Het belangrijkste argument is dat we zelf willen kunnen sturen op de ontwikkeling in volume en kosten. Door de tweedelijns organisaties wel om advies te vragen, voorkómen we dubbele intakes zoveel mogelijk.

Aan het op deze manier organiseren van de toegang kleven ook nadelen. Omdat de aanbieders van gespecialiseerde begeleiding niet beslissen over de toegang, bestaat de kans dat zij de kwaliteit van de toegang in twijfel trekken en de intake opnieuw gaan doen. Ook bestaat de kans dat inwoners de toegang onder gemeentelijke regie niet onafhankelijk genoeg vinden. Ondanks deze bezwaren stellen wij voor toch op deze manier te starten. Als onderdeel van de gewenste vernieuwingen in het sociale domein, sluiten wij echter niet uit dat wij 'werkende weg' samen met inwoners en partnerorganisaties tot andere, slimmere oplossingen kunnen komen.

Wijkpleinen

De toegang tot het begeleidingsaanbod willen wij vormgeven in relatie tot de wijkpleinen. Wijkpleinen (voorheen wijkwinkels genaamd) liggen van oudsher in buurten waar bewoners om diverse redenen vaak een beroep op instanties doen. Bekendheid en bereik zijn daar goed. Met de komst van de Wmo in 2007 en nu met de decentralisatie van de begeleiding, wordt voor de gemeente de groep bewoners met ondersteuningsvragen gerelateerd aan gezondheid belangrijk. Behalve dat we deze groep willen ondersteunen, willen we ook bewoners (met of zonder beperkingen) bereiken die iets (terug) willen doen voor een ander. Om de kracht van de stad te benutten, de wederkerigheid (iets terugdoen) te versterken en de gewenste onderlinge hulp en informele zorg aan te boren, is nabijheid bij inwoners gewenst. Dat vergt ook enige fijnmazigheid in de spreiding over de stad. De huidige zeven wijkpleinen in Barten-Zuid, Kruiskamp/Schutskamp, Boschveld, Rosmalen, Haren/Donk/Reit, Hambaken en de Gestelse buurt zijn daarvoor het vertrekpunt. In 2013 voeren wij een scan uit naar effectief en efficiënt gebruik van gemeentelijk vastgoed. Deze scan moet onder meer uitwijzen of er aanleiding is voor de zeven wijkpleinen eventueel (voor een deel) andere locaties te zoeken. De scan is aangekondigd in de nota 'Ontmoeten in de wijk' (nr. 12.0091) die op 4 juni 2012 wordt behandeld in uw raad.

Deze wijkpleinen 'nieuwe stijl' fungeren als inloop- en uitvalsbasis voor bewoners, vrijwilligers en professionals. De functies van de wijkpleinen zijn: informatie, advies, cliëntondersteuning, toegang en kortdurende eerstelijns maatschappelijke ondersteuning (waaronder begeleiding). De huidige zeven wijkpleinen moeten daarvoor nog wel een kwaliteitsslag maken.

Wij vragen u in te stemmen met het onder gemeentelijke regie vormgeven van de toegang tot het gespecialiseerde begeleidingsaanbod.

Hoe gaan we om met het Pgb?

Uw raad heeft op 28 februari 2012 een motie aangenomen waarin ons college werd opgeroepen een Pgb-regeling voor begeleiding te ontwerpen en twee jaar na de inwerkingtreding op haalbaarheid te onderzoeken. Bij het ontwerpen van de regeling moet rekening worden gehouden met de aspecten prijs, kwaliteit, gebruiksvriendelijkheid, flexibiliteit, toekomstbestendigheid, beheersbaarheid, controleerbaarheid en fraudebestendigheid. Wij nemen de motie over, omdat we willen dat inwoners die in aanmerking komen voor een individuele (maatwerk)oplossing in de tweede lijn voldoende keuzevrijheid hebben in het aanbod. Wij willen hen de keuze geven tussen begeleiding in natura of begeleiding in de vorm van een Pgb. Op deze wijze geven wij optimaal vorm aan de eigen regie voor inwoners. Omdat wij de Pgb-regeling financieel beheersbaar willen houden, stellen wij u voor aan de regeling randvoorwaarden te verbinden (zie hierna).

Wij hebben inmiddels de feiten, cijfers en leerervaringen opgehaald bij het Ministerie van VWS, het zorgkantoor en Per Saldo (belangenvereniging voor mensen met een Pgb). Op 21 maart 2012 hebben wij brainstormsessies gehouden met de volgende actoren: budgethouders, cliëntenorganisaties, Pgb-aanbieders, ZIN-aanbieders, indicatiestellers, zorgkantoor, gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het doel was vanuit verschillende invalshoeken aandachtspunten en keuzes voor een Pgb-regeling voor begeleiding te verzamelen.

De aanspraak op een Pgb binnen de AWBZ is de laatste jaren zo sterk gestegen dat het kabinet heeft besloten tot de Pgb-maatregel AWBZ. Deze maatregel houdt in dat alleen inwoners met een indicatie voor zorg met verblijf vanaf 1 januari 2012 nog in aanmerking komen voor een nieuw Pgb. Bestaande budgethouders behouden hun aanspraak tot uiterlijk 1 januari 2014. Deze landelijke Pgb-maatregel is ingevoerd om de groei in uitgaven voor Pgb's in de AWBZ-zorg te beperken. Het Kabinet had hiermee een bezuiniging van € 700 miljoen ingeboekt in 2015. In het Stabiliteitsprogramma Nederland ('Lenteakkoord') van 26 april 2012 is hiervan € 150 miljoen teruggedraaid. Het Kabinet gaat er vanuit dat de Pgb-maatregel leidt tot een vraaguitval van 30% in de AWBZ. Deze vraaguitval geldt ook voor de extramurale begeleiding die wordt gedecentraliseerd naar de Wmo.

Wij zien twee belangrijke financiële risico's bij een Pgb voor begeleiding. In de eerste plaats is het de vraag of de beoogde vraaguitval van 30% in de praktijk ook echt gerealiseerd wordt. In de tweede plaats kan een Pgb-regeling voor begeleiding een aanzuigende werking hebben.

Uitgangspunten Pgb-regeling voor begeleiding

Op basis van de resultaten van het vooronderzoek en de noodzaak tot het beperken van de financiële risico's komen wij tot de volgende uitgangspunten voor de Pgb-regeling voor begeleiding:

1. De inwoner aan wie een Pgb wordt verstrekt (of diens gemandateerde vertegenwoordiger) moet zelf 'werkgever' kunnen zijn en administratief verantwoordelijk. Wij zien geen rol voor Pgb-bemiddelingsbureaus voor administratieve ondersteuning. In het verleden hebben we gezien dat Pgb-bemiddelingsbureaus hebben bijgedragen aan het (oneigenlijk) opdrijven van de vraag.
2. De inwoner moet zelf kunnen kiezen tussen begeleiding in natura of begeleiding zelf inkopen in de vorm van een Pgb.
3. Het Pgb geldt voor alle vormen van begeleiding.
4. Collectieve voorzieningen voor dagbesteding (inclusief vervoer) of kortdurend verblijf gaan altijd voor op het Pgb. Dit zijn collectief aangeboden individuele (maatwerk)oplossingen (vergelijk een systeem voor collectief vraagafhankelijk vervoer). Alleen wanneer deze voorzieningen onvoldoende compenserend zijn, is een Pgb mogelijk.
5. Voorwaarden waaronder en de vorm waarin het Pgb kan worden verstrekt:
 - a. Een Pgb voor begeleiding is in principe goedkoper dan begeleiding in natura. In het Pgb-tarief differentiëren we naar vorm van begeleiding en soort Pgb-aanbieder. We passen bijvoorbeeld een laag Pgb-tarief toe bij een ZZP'er en een hoog Pgb-tarief bij een grotere zorgaanbieder.
 - b. Mantelzorg is in principe onbetaalde zorg. Betaalde mantelzorg komt echter wel in beeld wanneer een inwoner met een Pgb geen adequate oplossing kan vinden bij een zorgaanbieder of ZZP'er. In situaties van meer dan gebruikelijke mantelzorg bieden wij mantelzorgers daarnaast een alternatief, bijvoorbeeld respijtzorg door professionele (gecontracteerde) aanbieders in vakantieperiodes.
 - c. Wij betalen de inwoner niet vooraf uit. Wij onderzoeken de mogelijkheid om tegen zo laag mogelijke uitvoeringskosten een systeem van trekkingsrecht of persoonsvolgend budget te ontwikkelen. Daarnaast onderzoeken we hoe we een positieve prikkel kunnen inbouwen die inwoners stimuleert om spaarzaam om te gaan met hun Pgb.
Een persoonsvolgend budget is een geldbedrag dat is toegekend aan een inwoner, maar dat niet wordt uitgekeerd aan de inwoner, maar aan een instelling. Het geld verhuist mee wanneer de vrager van begeleiding vanwege veranderingen in zijn behoefte naar een andere instelling gaat. De inwoner kiest bij welke instelling hij het budget besteedt.
 - d. Specifieke uitgangspunten met betrekking tot de toegang:
 - o Tijdens het intakegesprek moet de gemeentelijke klantmanager beoordelen of iemand zelf 'werkgever' kan zijn en administratief verantwoordelijk.
 - o Bij de aanvraag voor een Pgb hoort een resultaatgericht zorgleefplan dat is ondertekend door de gemeente, inwoner en zorgverlener. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het plan en de controle op de uitvoering daarvan ligt bij de aanvrager (of diens gemandateerde vertegenwoordiger).

De Wmo-adviesraad is verheugd dat de gemeente 's-Hertogenbosch kiest voor een Pgb-regeling voor begeleiding. De adviesraad wil met ons in gesprek over de uitwerking van de uitgangspunten. Dit past in onze lijn.

In de verordening Wmo werken wij bovengenoemde uitgangspunten in nadere regels uit. Uitgaande van 1 januari 2014 als invoeringsdatum, bieden de verordening uiterlijk in december 2013 aan de raad ter besluitvorming aan. Wij vragen u nu in te stemmen met de uitgangspunten voor de Pgb-regeling.

Hoe gaan we om met eigen bijdragen?

Gemeenten mogen bij het verlenen van toegang tot individuele (maatwerk)oplossingen in de tweede lijn geen algemene inkomensgrens stellen. Zij mogen inwoners wel een eigen bijdrage opleggen waardoor zij hen toch naar vermogen kunnen laten bijdragen. Binnen de AWBZ geldt nu al een eigen bijdrage voor begeleiding.

In lijn met eerdere besluitvorming door de raad over eigen bijdragen in de Wmo, willen wij ook voor begeleiding in de vorm van een individuele (maatwerk)oplossing in de tweede lijn een eigen bijdrage vragen. De heffing en inning vindt plaats door het Centraal Administratie Kantoor (CAK). We werken hiervoor een regeling uit in lijn met het Besluit maatschappelijke ondersteuning (Bmo).

Hoe gaan we inkopen?

Vanuit onze opdrachtgeversrol moeten wij ons bij de decentralisatie van de begeleiding verhouden tot een groot en gefragmenteerd veld van aanbieders. Begeleiding is een zogenaamde 2B-dienst. Dit betekent dat wij veel vrijheid hebben in het proces om begeleiding in te kopen en niet gehouden zijn aan strakke Europese aanbestedingsregels. In de loop van 2012 weten we welk inkoopmodel wij vanaf 1 januari 2014 het beste kunnen hanteren. Wij overwegen hier ook het model 'bestuurlijk aanbesteden'. Hierin staat niet de aanbestedingsprocedure centraal, maar de onderhandeling op basis van de belangen van inwoners, aanbieders en gemeente.

Begeleiding in natura

Vanuit het principe van vertrouwen kiezen wij bij het vernieuwen van het begeleidingsaanbod voor een coalitieaanpak. We contracteren aanbieders voor begeleiding in natura die onze filosofie en werkwijze onderschrijven en die samen met ons de gewenste vernieuwing willen en kunnen vormgeven. Binnen deze kaders geven wij hen ruimte om te ondernemen. We sluiten op voorhand geen aanbieders uit.

Gegeven de centrale opgave 'meer met minder' zoeken we samen met hen naar mogelijkheden om het aantal inwoners dat van begeleiding gebruik moet maken te beperken, het gebruik per inwoner te beperken en tarieven te verlagen. Hierbij staat het behoud van kwaliteit van de begeleiding voor de inwoner centraal. We kijken vooral naar aanbieders uit 's-Hertogenbosch of de regio Meierij om zo de verbinding te leggen met de opgaven uit de Wwv (social return, maatschappelijke tegenprestatie). Met hen willen wij meerjarencontracten afsluiten. Wij bieden hen zo continuïteit en ruimte om duurzaam te vernieuwen.

Wij onderzoeken de mogelijkheid om per wijk coalities van aanbieders te contracteren. We willen zo komen tot zorg- en welzijnsnetwerken in de wijk waarin onderling nauw wordt samengewerkt.

Begeleiding in de vorm van een Pgb

Naast de aanbieders die wij rechtstreeks contracteren, bieden wij inwoners door middel van een Pgb de mogelijkheid om zelf een aanbieder te contracteren. Wij stellen ter facilitering een niet-limitatieve lijst van kleine aanbieders en ZZP'ers op die hiervoor in kunnen aanmerking komen.

Hoe gaan we faseren?

Niet alles kan tegelijk. We moeten de decentralisatie van de begeleiding faseren. In het begin is er vooral sprake van een transitie: de overgang van nieuwe taken en verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeente. Tegelijkertijd starten we 'werkende weg' de vernieuwing. We spreken dan niet meer over een transitie, maar over een transformatie. Hierna geven we de fasering aan voor de jaren 2012, 2013 en 2014 en volgende. We gaan hierbij uit van 1 januari 2014 als invoeringsdatum.

2012 en 2013

Wij zien 2012 en 2013 als voorbereidingsjaren.

In anderhalf jaar tijd moeten we de bestaande uitvoeringsorganisatie Wmo op het stadskantoor en in de wijken hebben ingericht voor inwoners met een begeleidingsvraag die op 1 januari 2014 instromen (circa 2.200 inwoners). In de tweede helft van 2013 willen wij hen uitnodigen voor een intakegesprek. Wij willen dan al zoveel mogelijk werken volgens de nieuwe gekantelde werkwijze in de Toegang. Dit houdt in dat we al zoveel mogelijk proberen inwoners oplossingen te laten vinden in het gewone leven of in de eerste lijn. We proberen het bestaande Wmo-aanbod hierop al zo veel mogelijk in te richten. We sluiten hiermee aan op de kanteling die in 2012 al is ingezet voor inwoners die zich melden voor andere producten en diensten in de Wmo (hulp bij het huishouden, woningaanpassingen, vervoersvoorzieningen et cetera). Het voeren van de intakegesprekken is een zeer grote operatie waarvoor eenmalig veel uitvoeringsbudget moet worden ingezet.

Wanneer we uitgaan van 1 januari 2014 als invoeringsdatum, dan moeten we eind 2012, begin 2013 een start hebben gemaakt met het inkoopproces voor het (vernieuwde) begeleidingsaanbod volgens een nader te bepalen inkoopmodel.

Vanuit het perspectief van 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' en in principe los van de decentralisatie van de begeleiding starten we vanaf medio 2012 in twee 'praktijkgebieden' de vernieuwing op de thema's houding en gedrag, toegang, aanbod en inkoop. We starten met het realiseren van een integrale toegang in het gewone leven en de eerste lijn. De vernieuwing in de twee 'praktijkgebieden' voeren wij uit in de volle breedte van het sociale domein: onderwijs, jeugdzorg, zorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen. We geven de vernieuwingen zo vorm dat we de decentralisatie van de begeleiding er naadloos op kunnen aansluiten, zodra de landelijke kaders duidelijker zijn.

Wij willen samen met het Rijk, het zorgkantoor, het CIZ en BJZ de mogelijkheid verkennen om al met een beperkt aantal inwoners met een begeleidingsvraag ervaring op te doen in 2013. Zo zijn we beter voorbereid. De VNG en het Ministerie van VWS onderzoeken nu de mogelijkheden om gemeenten die dit willen hiertoe ook in staat te stellen.

2014

Vanaf 2014 bedienen wij minimaal 2.200 inwoners met een begeleidingsvraag.

In 2014 krijgen de vernieuwingen in de twee 'praktijkgebieden' vorm. Op basis van de opbrengst in deze twee gebieden komt in 2014 ook in andere gebieden de vernieuwing op gang en passen we eventueel onze uitvoeringsorganisatie Wmo aan. Vooruitlopend hierop anticiperen we vanaf 2013 in de opdrachten aan de welzijnsinstellingen al zoveel mogelijk op deze vernieuwingen.

We werken vanaf 2014 alleen met aanbieders voor begeleiding in natura die onze filosofie en werkwijze onderschrijven en die samen met ons de gewenste vernieuwing willen en kunnen vormgeven.

Wij vragen u in te stemmen met deze fasering.

Hoe werken we regionaal samen?

Wij kiezen voor een intensieve en pragmatische regionale samenwerking in de Meierij op basis van gelijkwaardigheid. We zoeken de samenwerking vooralsnog op de volgende gebieden:

- beleidsontwikkeling;
- inkoop van specialistische expertise in de toegang (second opinion);
- inkoop van tweedelijns begeleidingsdiensten (vooral bij cliëntgroepen met geringe omvang) en;
- afstemming in de uitvoering (deskundigheidsbevordering, registratie en monitoring).

Wat verandert er voor inwoners?

Er verandert veel voor inwoners. Er wordt (nog) meer een beroep gedaan op de inzet van eigen kracht en sociale netwerken. De toegang wordt anders evenals de inhoud van het begeleidingsaanbod. Maar de grootste verandering zit wellicht in de individuele aanpak: twee inwoners die met dezelfde vraag bij het Wmo-loket komen, kunnen toch twee volstrekt verschillende oplossingen krijgen.

Een voorbeeld: twee inwoners die niet meer zelfstandig boodschappen kunnen doen. Hun individuele omstandigheden zijn verschillend, waardoor de oplossingen ook van elkaar kunnen verschillen. Voor de een is bijvoorbeeld een boodschappenservice of een maatje die meegaat met boodschappen doen de oplossing, terwijl voor de ander alleen een scootmobiel de meest adequate oplossing is.

In bijlage 2 hebben wij twee praktijkvoorbeelden (Herman en Louise) uitgewerkt. We proberen hierin duidelijk te maken wat de decentralisatie van de begeleiding voor inwoners kan gaan betekenen.

9) Communicatie

De communicatiedoelstelling in deze fase is tweeledig:

- het informeren van inwoners over de wijzigingen in de begeleiding met ingang van 2014 en;
- het creëren van draagvlak voor De Nieuwe Aanpak (DNA) bij inwoners en partnerorganisaties en het samen met hen verder ontwikkelen van De Nieuwe Aanpak. Een randvoorwaarde is dat er bij de gemeente en partnerorganisaties voldoende aandacht voor scholing is.

We informeren in deze fase de inwoners via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen. We combineren de feitelijke informatie over wijzigingen op het gebied van de begeleiding met de kernboodschap uit 'De sociale kracht van de stad 2012-2016'. We realiseren ons dat we te maken hebben met inwoners met matige of zware beperkingen. In onze communicatie moeten we het midden vinden tussen het enerzijds gerust stellen van deze (deels) kwetsbare inwoners en anderzijds het overbrengen van de boodschap dat de zorg en maatschappelijke ondersteuning de komende jaren flink gaat veranderen.

We vragen de bestaande aanbieders van begeleiding om samen met ons hun cliënten op hoofdlijnen te informeren over de aanstaande veranderingen. We reiken hen daarvoor de juiste, volledige en actuele informatie aan.

We blijven inwoners en partnerorganisaties betrekken bij de verdere uitwerking van het beleid. Zij geven samen met ons de uitvoering vorm en wij nemen hen mee in de verandering en vernieuwing. Ook in de twee 'praktijkgebieden' bieden we maatwerk op het gebied van voorlichting en communicatie.

De Wmo-adviesraad adviseert ons in de communicatie te werken met ambassadeurs die het beleid uitdragen en uitleggen. Deze vorm van mondelinge communicatie past prima in een breder palet aan communicatiemiddelen dat wij voor ogen hebben bij onze communicatie op maat. Wij onderschrijven ook het advies om naar het publiek te communiceren in begrijpelijke taal.

10) Financiën

Het is op dit moment lastig om een meerjarenbegroting voor de decentralisatie van de begeleiding te maken. Er is nog teveel onzeker. Hierna volgt wat we weten over de kosten en de dekkingsbronnen. We maken onderscheid in de transitiekosten, de kosten voor begeleiding en uitvoeringskosten. Ook gaan we in op de kosten voor de wijkpleinen. Hierbij geven we ook aan hoe we uitvoering geven aan de motie van uw raad van 12 april 2011.

Transitie

Wij hebben kosten geraamd voor het programma Transitie AWBZ. Het project Decentralisatie begeleiding AWBZ maakt hier deel van uit. Het programma loopt tot 1 mei 2014. In tabel 2 treft u de

extra kosten (in €) aan voor het Programma Transitie AWBZ bovenop onze reguliere inzet. Onder de aanname dat de invoering niet per 1 januari 2013, maar per 1 januari 2014 plaatsvindt, hebben wij een aanzienlijk deel van de voorbereidingskosten (€ 340.000) verschoven van 2012 naar 2013.

Tabel 2 Begroting Transitie AWBZ

Begroting	2012	2013	2014
Personele kosten Transitie AWBZ	105.000	384.000	94.000
Overige kosten Transitie AWBZ	80.000	189.000	35.000
Personele kosten vernieuwingen sociaal domein	50.000	50.000	0
Vernieuwingen in 'praktijkgebieden'	PM	PM	PM
Totaal	235.000	623.000	129.000

Voor het programma Transitie AWBZ is tijdelijk extra personele capaciteit nodig bij diverse afdelingen. De kosten voor de projectleider tot en met 2013 zijn in 2011 al geraamd bij de Voorjaarsnota. Onder overige kosten vallen kosten voor extern advies, opleiding en communicatiemiddelen. Ook is er een werkbudget, onder meer voor het organiseren van bijeenkomst met inwoners en partnerorganisaties. We hebben ook personele kosten geraamd voor de vernieuwingen in het sociale domein.

De totale kosten voor de periode 2012 tot en met 2014 zijn € 987.000. Wij stellen voor om ter dekking van deze kosten een onttrekking te doen aan de reserve Wmo. De stand van de reserve op 1 januari 2012 was € 6,1 miljoen.

Wij kunnen nu nog geen inzicht geven in de hoogte van de kosten voor de vernieuwingen in de twee 'praktijkgebieden'. Wij maken hiervoor op korte termijn een begroting en bieden u deze zo spoedig mogelijk ter besluitvorming aan.

Begeleidingsaanbod

De kosten voor het begeleidingsaanbod vanaf 2014 zijn nog onbekend. Het macrobudget begeleiding is bedoeld om deze kosten te dekken. De budgetomvang en het verdeelmodel zijn nog onbekend.

Wij houden in de jaren 2014 en 2015 rekening met een financieel tekort op het begeleidingsaanbod. We kunnen dan namelijk nog maar beperkt gebruik maken van alternatieve, adequate en goedkopere oplossingen in het gewone leven en de eerste lijn om een vermoedelijke decentralisatiekorting op te vangen.

Uitvoering

Wij hebben de uitvoeringskosten vanaf 2014 nog niet in beeld. Wij houden in 2013 en 2014 rekening met hogere uitvoeringskosten dan het beschikbare uitvoeringsbudget. Zo zijn extra investeringen nodig in de toegang. In de tweede helft van 2013 roepen we ongeveer 2.200 inwoners op voor een intakegesprek in de toegang. De intakegesprekken volgens de methodiek van de Kanteling kosten veel tijd (huisbezoek, opstellen zorgleefplan, afstemming tussen gemeente, aanvrager en aanbieder, et cetera). Ook bij de uitvoering van de Pgb-regeling zijn extra investeringen nodig. In 2013 moeten we bijvoorbeeld een systeem van trekkingsrechten opzetten.

Uiteraard zijn deze extra investeringen in 2013 en 2014 bedoeld om op langere termijn lagere kosten te realiseren in het begeleidingsaanbod.

Wij streven ernaar de uitvoering te realiseren binnen het uitvoeringsbudget van het Rijk. Mocht dit onverhoopt niet lukken, dan komen we daar bij u op terug bij de Voorjaarsnota of bij de jaarlijkse nota met tactische beleidskeuzes als uitwerking van 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' in juni.

Wijkpleinen

De toegang tot het begeleidingsaanbod willen wij vormgeven in relatie tot de wijkpleinen (zie pagina 12 t/m 14).

Bij de besluitvorming over de ombuigingen op 12 april 2011 heeft uw raad een motie aangenomen die betrekking had op het raadsvoorstel 'Financiële scenario's Wmo' (nr. 10.1051). In de motie (nr. 43) vraagt u ons college om niet vier, maar zeven wijkpleinen in stand te houden: Barten-Zuid, Kruiskamp/Schutskamp, Boschveld, Rosmalen, Haren/Donk/Reit, Hambaken en de Gestelse buurt.

Wij hebben op 5 juli 2011 de motie (nr. 43) overgenomen. Wij besloten toen om het dekkingstekort van € 300.000 eenmalig aan te leveren als Nieuw Beleid bij de begroting 2012 (later bijgesteld naar € 260.000). Tevens besloten wij de definitieve situatie te bezien in 2012 in het kader van een eerder aangekondigde brede benadering van functies in relatie tot de (spreiding van) accommodaties.

Op 13 maart 2012 heeft het college de nota 'Ontmoeten in de wijk' (nr. 12.0091) vastgesteld en aan de raad aangeboden. Deze wordt behandeld in uw raad van 4 juni 2012. In de nota wordt gesteld dat er voor wijkpleinen geen aparte accommodaties worden ingericht, maar dat gebruik wordt gemaakt van bestaande buurtcentra of Brede Bossche Scholen. Dat is conform de huidige en toekomstige praktijk. De wijkpleinen zijn al zoveel als mogelijk onderdeel van de Brede Bossche Scholen in de betreffende buurt of wijk of er wordt beredeneerd van afgeweken (Rosmalen/Perron 3 en Barten-Zuid). In die accommodaties vindt verbinding van functies plaats. Waar dat niet is, wordt dat de komende jaren versterkt. In de nota 'Ontmoeten in de wijk' wordt een scan aangekondigd op efficiënt en effectief gebruik van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Deze scan van wijkaccommodaties in 2013 moet uitwijzen of dit eventueel nog efficiënter kan qua huisvesting.

Om de wijkpleinen te financieren is jaarlijks een bedrag nodig van € 720.000. Binnen dit budget willen we de komende jaren in de zeven wijkpleinen een inhoudelijke en kwalitatieve slag maken: het aantal taken, het aantal bezoekers en het aantal betrokken professionals kan en moet omhoog. De kosten van de wijkpleinen zijn verdeeld tussen gemeente en corporaties. De woningcorporaties dragen € 140.000 (zonder index) bij.

In 2012 is er een structureel tekort van € 260.000. Dit is tot nu toe gedekt uit de reserve Wmo.

Wij stellen voor het structurele tekort van € 260.000 vanaf 2013 te dekken uit de middelen voor de AWBZ-pakketmaatregel (jaarlijks € 595.000). Deze zijn nog niet bestemd, maar bedoeld voor het opvangen van een extra beroep op gemeenten als gevolg van het schrappen van AWBZ-begeleiding van mensen met lichte beperkingen. Juist deze mensen kunnen uitstekend terecht in de wijkpleinen als voorliggende voorziening voor zwaardere hulp. De wijkpleinen 'nieuwe stijl' passen zodoende goed bij het doel van de AWBZ-pakketmaatregel-gelden.

Risicoparagraaf

Wij starten nu de voorbereidingen op de decentralisatie van de begeleiding in de wetenschap dat de financiële kaders nog onduidelijk zijn.

Nu wij er vanuit gaan dat de invoeringsdatum verschuift naar 1 januari 2014, hebben wij een deel van de transitiekosten (€ 340.000) verschoven van 2012 naar 2013. Omdat er van rijkswege toch nog veel onduidelijk is, bestaat het risico dat wij meer transitiekosten moeten maken. Indien dit aan de orde is, leggen wij u dit voor bij de actualisering van de begroting 2013.

Wij gaan uit van een decentralisatiekorting op het macrobudget begeleiding. Er is reëel risico dat het macrobudget dat wij vermoedelijk vanaf 2014 zullen ontvangen onvoldoende is om de toenemende begeleidingsvraag op te vangen.

Ten slotte is er een reëel risico dat ook het uitvoeringsbudget dat wij vermoedelijk vanaf 2014 zullen ontvangen onvoldoende zal zijn om de uitvoeringskosten mee te dekken. Bij de behandeling van de begroting 2014 komen we hier bij u op terug.

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
De secretaris, De burgemeester,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg mr. dr. A.G.J.M. Rombouts

Bijlagen:

1. Advies over het concept-raadsvoorstel Decentralisatie begeleiding AWBZ, Wmo-adviesraad 's-Hertogenbosch, 25 april 2012.
2. Decentralisatie begeleiding AWBZ, Praktijkvoorbeelden, 10 april 2012.

Ter inzage:

1. Decentralisatie begeleiding AWBZ, Inventarisatie en analyse, 10 april 2012.

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 26 juni 2012;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 22 mei 2012, regnr. 12.0403;

gelet op de Gemeentewet;

Besluit

Instemmen met:

- het vaststellen van de ambitie en doelstellingen voor de decentralisatie begeleiding AWBZ;
- het onder gemeentelijke regie vormgeven van de toegang tot het gespecialiseerde begeleidingsaanbod;
- de uitgangspunten voor de Pgb-regeling;
- de fasering van de decentralisatie begeleiding AWBZ;
- een onttrekking van € 987.000 aan de reserve Wmo voor de dekking van de transitiekosten 2012-2014 en;
- het inzetten van € 260.000 aan AWBZ-pakketmaatregelgelden ter dekking van het structurele tekort op de exploitatie van de wijkpleinen vanaf 2013.

's-Hertogenbosch,
De gemeenteraad voornoemd,
De griffier,

De voorzitter,

drs. A. van der Jagt

mr. dr. A.G.J.M. Rombouts