

Agendapunt
Voorstelnummer :
Raadsvergadering : 29 april 2013
Naam opsteller : L. Hulskamp
Informatie op te vragen bij : toestel 170
Portefeuillehouders : Jan Mesu
Registratienummer

Onderwerp: Startnotitie overheveling begeleiding

Aan de raad,

Beslispunt: Kennis te nemen van de startnotitie Overheveling Begeleiding 'van Awbz naar Wmo'

1. **Waar gaat dit voorstel over?**

Aanleiding

In de startnotitie 'Drie decentralisaties: het maatschappelijke domein in ontwikkeling (feb. 2012)' is opgenomen dat de gemeente Bergen de drie transities integraal zal benaderen. Dit vanwege de samenhang in taken/doelen en overlap in doelgroepen. Om de transities integraal te benaderen is er voor de lokale situatie een integrale visie op maatschappelijke zaken ontwikkeld. Deze visie sluit aan bij het reeds eerder door de raad vastgestelde Wmo-beleidsplan. Onze gemeenschappelijke visie op het gebied van maatschappelijke zaken luidt als volgt:

We streven naar een maatschappij waarin onze burgers zelfredzaam zijn en zich bij elkaar betrokken voelen. Een maatschappij die de mogelijkheden biedt aan haar burgers om collectief en individueel tot ontplooiing te komen.

Daar waar burgers kwetsbaar zijn faciliteert de gemeente dat burgers ondersteuning vinden zodat zij weer zelfredzaam worden en op eigen kracht mee kunnen doen in de samenleving.

Tevens is in de startnotitie aangegeven dat de specialistische en (vaak) langdurige ondersteuning in onze gemeente zo veel mogelijk dichtbij de burger en in de wijk te organiseren. Dat is belangrijk omdat het in deze gevallen niet gaat om 'zorg voor' haar meest kwetsbare burgers, maar om 'zorgen dat' deze burgers blijven meedoen aan de samenleving. De gemeenteraad kan beslissen om specialistische zorg juist niet in te kopen bij grote instellingen om zoveel mogelijk recht te doen aan het uitgangspunt dat we lokaal doen wat lokaal kan en regionaal wat regionaal moet. Differentiatie is dus mogelijk.

Andere uitgangspunten uit de startnotitie drie decentralisaties:

- de gemeente maakt gebruik van en faciliteert de bestaande organisaties/instellingen/initiatieven die de zelfredzaamheid van inwoners in de dorpskernen bevorderen;
- inwoners maken zoveel mogelijk gebruik van de bestaande mogelijkheden in de dorpskernen

In het kader van de decentralisatie 'begeleiding uit de AWBZ' wordt de startnotitie 'overheveling begeleiding' nu aan het college en de gemeenteraad aangeboden. Dit betreft een beschrijving van de aanpak van één van de drie decentralisatieopgaves.

De decentralisatieopgave 'van Awbz naar Wmo'

Gemeenten staan voor de opgave om de overheveling van de extramurale begeleiding van de AWBZ naar de WMO vorm te geven. De overheveling van de functie begeleiding naar gemeenten is een belangrijke maatregel om de kostenstijgingen in de AWBZ te beperken. Begin november presenteerde het kabinet Rutte II haar regeerakkoord. Het kabinet wil met ingang van 1-1-2015 de overheveling voor de cliënten realiseren. De startnotie is een bewerking van de nota die in het augustus van 2012 door het college van Bergen is vastgesteld. Echter door de val van het kabinet is deze startnotitie niet aan de raad aangeboden. De herijkte startnotitie is besproken in het Pora Zorg en Wmo van 31 januari 2013. In deze herijkte versie wordt concreter aangegeven op welke wijze toegewerkt wordt aan de implementatie van de Awbz begeleiding. Dit is mogelijk omdat fase 1 'fact-finding' in 2012 is afgerond en hierdoor een duidelijker beeld is ontstaan van de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep. Daarnaast zijn de visie en ambitie aangepast op basis van de nieuwe plannen uit het regeerakkoord van Rutte II.

De functie extramurale begeleiding

De extramurale begeleiding is één van de (zes) zorgfuncties binnen de AWBZ. De functie begeleiding bestaat uit twee vormen:

- Begeleiding Individueel (BGI)
- Begeleiding Groep (BGG).

Onder beide functies gaat een veelvoud aan activiteiten en zorgaanbieders schuil. BGI wordt ingezet voor onder andere woonbegeleiding of thuisbegeleiding. Onder BGG valt ondermeer dagbesteding en dagopvang.

De Regio Alkmaar bestaat uit de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Graft-de Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk, Schermer en heeft 254.337 inwoners waarvan **3.280 cliënten** met (in zorg gemelde) extramurale begeleiding, oftewel 1,29 cliënten per 100 inwoners. De totale kosten voor deze doelgroep zijn geschat op **€35.316.600**.

De overheveling van de functie begeleiding naar gemeenten is een belangrijke maatregel om de kostenstijging in de AWBZ te beperken.

Regeerakkoord

Het kabinet Rutte II wil de decentralisatie van de extramurale begeleiding vanuit de AWBZ naar de Wmo doorzetten met ingang van 1 januari 2015. Niet alleen de extramurale begeleiding zal worden overgeheveld, ook gaat de persoonlijke verzorging per 1-1-2015 over naar de gemeenten (85% budget). Daarnaast zijn er op basis van het regeerakkoord nog de volgende maatregelen van kracht:

- De huishoudelijk hulp wordt als onderdeel van breed ondersteuningspakket afgeschaft. Gemeente houden recht op 60% van het budget.
- Afschaffing van de Zorgzwaartepakketten (ZZP) 1 tot en met 4; in 2013 worden al ZZP 1 en ZZP 2 afgeschaft. Dit betekent dat **nieuwe** cliënten geen recht meer hebben op deze zorg.
 - In het zorgakkoord van 24 april 2013. is een verzachting opgenomen. Bij de ouderenzorg ZZP 4 wordt verwacht dat niet 100% van de mensen thuis kunnen wonen maar 50%. 50% uit ZZP 4 wordt dus alsnog overgeheveld naar de Wmo.
 - Voor ZZP 3, mensen met een verstandelijke beperking, wordt verwacht dat niet 100% van de mensen thuis kunnen wonen maar 50%. 50% uit ZZP 3 wordt dus alsnog overgeheveld naar de Wmo.

- Ook de zwaardere zorg blijft voor lichamelijk, auditief en visueel gehandicapten onder de AWBZ vallen.
- Tenslotte zal het voornemen om de GGZ ZZP 3 te extramuraliseren geen doorgang vinden.
- Naar verwachting betekent deze maatregel een grotere druk op de lokale voorzieningen.
- Op dit moment is nog onduidelijk of, en zo ja hoe, een compensatie voor de bovengenoemde maatregelen in het gemeentefonds wordt opgenomen.

De financiële kaders van de decentralisatie van de extramurale begeleiding zijn nog niet duidelijk. Aanvankelijk werd uitgegaan van een efficiencykorting op de begeleiding van ongeveer 5%. In het regeerakkoord is echter aangegeven dat de gemeenten 75% van het beschikbare budget voor de extramurale begeleiding zal ontvangen. Op dit moment is onduidelijk of dit 75% van het budget 2013 betreft of 75% van een ander 'normbudget'.

Aanpak: regionale samenwerking

Met de komst van de WMO in 2007 hebben de gemeenten in de regio Alkmaar de samenwerking op sociaal terrein geïntensiveerd. Dit is zichtbaar bij de inkoop/aanbesteding Hulp bij het huishouden, regiotaxi en hulpmiddelen.

Deze samenwerking wordt de komende jaren uitgebreid met de overheveling van de begeleiding. Voor wat betreft de inkoop van begeleidingsproducten ligt de samenwerking voor de hand. Met een gezamenlijke afspraak over de inkoop van voorzieningen kan efficiencywinst gehaald worden en door gezamenlijke afstemming van regelgeving, procedures en administratieve vereisten ontstaat uniformiteit en daarmee verlichting van de overhead van aanbieders.

Voor de organisatie van de toegang tot begeleiding ('de Wmo-loketten'), ligt dit ingewikkelder. Uitgangspunt van de regionale projectgroep is dat de *huidige* cliëntengroep die extramurale begeleiding ontvangt, vanuit één 'consulententeam' benaderd wordt. Dit team functioneert daarbij als het centrale aanspreekpunt voor cliënten, zorgkantoren, zorgaanbieders, maatschappelijke organisaties en gemeenten. Met deze aanpak wordt vooral voor de huidige cliëntengroep een overzichtelijke situatie gecreëerd. De aanpak die door het consulententeam wordt ontwikkeld, zal vanaf 1-1-2015 worden geborgd in de lokale Wmo-loketten. De nieuwe cliënten worden via de integrale toegang van de gemeente Bergen aan een ondersteuningsarrangement geholpen.

In de regio wordt een plan van aanpak ontwikkeld om meer regie te nemen op de 3 decentralisaties. Deze wordt separaat aan de colleges en gemeenteraden van de Regio Alkmaar aangeboden.

Doelstellingen en uitgangspunten

De algemene doelstelling van de overheveling van de functie begeleiding is: inwoners met een beperking uit de regio Alkmaar faciliteren en ondersteunen in het zoeken naar eigen vormen van zelfredzaamheid.

De gemeente vult aan met een zorg- en ondersteuningsaanbod dat is afgestemd op die aspecten van zelfredzaamheid waar compensatie voor nodig is. Met de burger wordt dus in eerste instantie gekeken naar eigen vormen van zelfredzaamheid en eigen kracht. Dat betekent dat voor sommige kwetsbare inwoners de huidige dienstverlening ongewijzigd wordt gecontinueerd; voor anderen geldt dat het vergroten van zelfredzaamheid tot een heel andere vorm van ondersteuning kan leiden.

Deze nieuwe aanpak is ook nodig omdat de doelstelling met minder geld moet worden bereikt. Belangrijke uitgangspunten voor de samenwerkende gemeenten zijn:

1. Keuzevrijheid voor de cliënt
2. Innovatie en kostenbeheersing
3. Werken met kwaliteitseisen

Relatie met Jeugdzorg en Participatiewet

Naast de overheveling van begeleiding naar de Wmo zijn er nog twee wetswijzigingen in het sociale domein, te weten de Participatiewet en de transitie Jeugdzorg.

De invoering van de Participatiewet raakt voornamelijk de onderkant van de arbeidsmarkt; het gaat hier om een doelgroep met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Een deel van deze doelgroep maakt ook gebruik van voorzieningen uit de jeugdzorg, de AWBZ en/of de Wmo. De jeugdzorg wordt integraal overgeheveld naar gemeenten. Daarmee komt er een einde aan de verschillende verantwoordingskaders van de provincie, zorgkantoren, zorgverzekeraars en gemeenten. Onder de noemer Passend Onderwijs wordt het stelsel van onderwijs voor kinderen met een handicap of gedragsproblemen ingrijpend herzien.

De participatieproblemen van een burger beperken zich vaak niet tot één levensdomein. Om burgers adequaat te kunnen ondersteunen is op zijn minst goede afstemming maar liever nog een integrale benadering van de participatievraag van de burger nodig.

Beleidsmatig betekent dit dat de transities in samenhang benaderd moeten worden. Daarbij is het wenselijk om te focussen op thema's die binnen de verschillende transities spelen, zoals de relatie tussen de arbeidsmatige dagbesteding en de sociale werkvoorziening en de wijze waarop gemeenten de toegang organiseren.

In de regio wordt momenteel een plan van aanpak ontwikkeld om meer regie te nemen op de 3 decentralisaties. Deze wordt separaat aan de colleges en gemeenteraden van de Regio Alkmaar aangeboden.

Besluitvormingsproces

In onderstaand schema worden de mijlpalen voor de besluitvorming weergegeven. Het belangrijkste besluitvormingsmoment voor de gemeenteraden en Wmo-raden ligt begin 2014.

Kernthema's zijn dan:

- de wijze waarop cliënten en ondersteuningsplannen 'worden overgeheveld';
- de wijze waarop het aanbod wordt aangepast ('nieuwe arrangementen')
- de wijze waarop het aanbod wordt gecontracteerd.

Maand	Onderwerp
<i>April – Juni 2013</i>	Opiniërende bespreking startnotitie in commissies
<i>Oktober 2013</i>	Tussenrapportage naar PORA, college, Wmo-raden en gemeenteraden
<i>Januari/Februari 2014</i>	Raadsvoorstel implementatieplan 'Overheveling begeleiding' Optioneel: Ter voorbereiding op bespreking in commissie/raad: regionale themabijeenkomst voor raadsleden, vierde kwartaal 2013

Oktober/November 2014

Voortgangsrapportage naar PORA, WMO-raden,
colleges en gemeenteraden

Welke invloed heeft de regionale projectaanpak voor de lokale visie en uitgangspunten *Vertaling regionale aanpak naar de Bergense Wmo-visie en consequenties*

In de regionale startnotitie 'overheveling begeleiding' wordt aangegeven dat voor bestaande cliënten wordt bekeken hun relatie met de huidige zorgaanbieders 'onder condities' intact te laten (uit startnotitie pagina 9). Hiermee wordt geprobeerd bestaande cliënten een 'zachte landing' in de Wmo te geven. Cliënten worden zo min mogelijk belast met veranderingen in de zorg en ondersteuning die zij nu ook vanuit de Awbz ontvangen.

Omdat we bij deze decentralisatie te maken hebben met een korting op het gemeentefonds van circa 25% valt nu nog niet met zekerheid te zeggen dat dit ook budgetneutraal ingevoerd kan worden.

Bovendien leidt bovenstaande aanpak tot een andere uitwerking van de uitgangspunten benoemd in de lokale visie. De maatschappelijke trend waarin wordt aangegeven dat gemeente op lokaal niveau beter in staat zijn beleidsvelden te combineren en daardoor arrangementen te maken die nauwer aansluiten op de behoeften van burgers wordt met deze inzet ten dele buiten beschouwing gelaten.

Bestaande cliënten uit Bergen zullen hun zorg in de Regio Alkmaar blijven consumeren, in plaats van op het niveau van de 'dorpskernen'. Het uitgangspunt 'zorg dichtbij' krijgt hiermee een andere dimensie. Het gevaar bestaat dat de kosten voor vervoer (van en naar de dagbesteding) kunnen oplopen en dat lokale aanbieders (zorgboederijen en zorginstellingen) bij regionale aanbesteding het onderspit kunnen delven.

Kijkend naar de lokale visie is het belangrijk om ons hierbij af te vragen hoe we vinden dat we moeten omgaan met lokale instellingen die uitstekend werk doen ter bevordering van de participatie of welzijn van zorgvragers maar die geen AWBZ erkenning hebben (zoals de lokale zorgboederijen die veelal gefinancierd worden door middel van een pgb). Aan de andere kant kan het ook betekenen dat het organiseren van 'zorg dichtbij' (op het niveau van dorpskernen) meer kost dan de mogelijk te behalen efficiencywinst bij regionale aanbesteding. De regionale startnotitie 'overheveling van begeleiding' biedt voldoende ruimte om tijdens het verdiepend onderzoek hiermee verder aan de slag te gaan.

Het college heeft besloten in te stemmen met de startnotitie 'overheveling begeleiding' maar wil onderzoeken in hoeverre er verschillende inkoopscenario's van lokaal subsidiëren of regionaal aanbesteden mogelijk is. Inbegrepen bij deze scenario's een financiële vergelijking (onderbouwing) van de wijze waarop 'zorg dichtbij' georganiseerd kan worden.

Voor de mogelijke toekomstige samenwerkingspartners Heiloo en Castricum is dit punt minder van toepassing, omdat deze gemeenten minder lokale initiatieven binnen hun gemeente hebben en vooral te maken hebben met grote zorgpartijen.

2. *Wat besluit de raad/wat krijgt de raad als hij "ja" zegt?*

Kennis te nemen van de startnotitie Overheveling Begeleiding 'van Awbz naar Wmo'.

3. *Waarom wordt dit onderwerp nu aan de raad voorgelegd?*

collegebevoegdheid

raadsbevoegdheid

opiniërend

maatschappelijk urgent

4. *Wie heeft er allemaal met de beslissing van de raad van doen?*

a. *Burgerparticipatie* burgerparticipatie

Er is met cliëntgroepen, Wmo-raden en zorgaanbieders gesproken. De resultaten van gespreksessies zijn meegenomen in deze startnotitie (zie bijlage 2). Daarnaast is een regionale klankbordgroep van Wmo-raden regio Alkmaar samengesteld. Deze klankbordgroep wordt minimaal drie keer per jaar bijeen geroepen om het proces van de overheveling te bespreken. De zorgaanbieders worden gedurende het hele voorbereidings- en implementatietraject betrokken. Zij worden gevraagd mee te denken en advies te geven over diverse onderwerpen, waaronder vervoer, respijtzorg, etc.; ook dragen zij oplossingen voor vernieuwingen in het aanbod aan.

De Wmo adviesraad van de gemeente Bergen is op 5 april 2013 gevraagd advies te geven op bovenstaande startnotitie. Op 16 april heeft de Wmo adviesraad de startnotitie besproken. Zij waren al bekend met de eerdere startnotitie die was ontwikkeld voor de val van het kabinet Rutte .

De reactie van de Wmo adviesraad treft u aan in bijlage 2. De Wmo adviesraad stemt in met de activiteiten genoemd in de startnotitie. Wel heeft zij aangegeven haar zorgen te hebben over de invulling van toekomstige taken voor vrijwilligers en mantelzorgers. Naar de Wmo raad is aangegeven dat dit een gedeelde zorg is. Daarom is er dit jaar een bovenregionale projectgroep Mantelzorg gestart die tot doel heeft de ondersteuning aan mantelzorgers te optimaliseren.

Daarnaast wordt er voor de gemeente Bergen dit jaar extra onderzoek gedaan naar de ondersteuningsbehoefte van mantelzorgers en vrijwilligers en wordt hiervoor nieuw beleid ontwikkeld. Dit wordt uiterlijk 4^e kwartaal 2013 aan het college en de raad aangeboden.

b. *Externe communicatie*

Deze startnotitie draagt een procesmatig karakter; er wordt in deze fase vooral geschetst hoe de overheveling wordt aangepakt. Op verzoek van de gemeenteraden kan de regionale projectgroep in (regionale) bijeenkomsten bepaalde inhoudelijke thema's agenderen, zoals dagbesteding en vervoer. De communicatie naar burgers en de cliënten zal in het laatste kwartaal van 2013 starten. In de tussenrapportage van oktober 2013 wordt de besluitvorming over de diverse thema's (vervoer, inkoop, toegang, etc.) voorbereid.

De externe communicatie van de gemeente Bergen vindt plaats conform het integraal communicatieplan 3D. Voor maatschappelijke partners en voor de gemeenteraad wordt een nieuwsbrief verspreid.

c. *Extern overleg gevoerd met*

- Gemeente uit de Regio Alkmaar
- Maatschappelijke partners Regio Alkmaar
- Klankbordgroep Wmo Regio Alkmaar
- Per Saldo (cliëntplatform, cliënten PGB)

d. *Waaruit bestaan de andere mogelijkheden om het doel te bereiken?*

In de notitie overheveling begeleiding wordt aangegeven dat voor bestaande cliënten wordt bekeken hun relatie tussen met de huidige zorgaanbieders 'onder condities' intact te laten (uit startnotitie pagina 9). Omdat we bij deze decentralisatie te maken hebben met een korting op het gemeentefonds van circa 25% valt nu nog niet met zekerheid te zeggen dat dit ook budgetneutraal ingevoerd kan worden.

Andere mogelijkheden voor onderzoek zijn: om meerdere scenario's aan het onderzoek toe te voegen:

- Te bekijken welke vormen van overgangsregelingen er mogelijk zijn om voor de doelgroep die in een bepaalde mate zelfredzaam zijn op termijn zorg en ondersteuning dichterbij huis te leveren/ creëren om de kosten bijvoorbeeld op vervoer (meer) te beperken.
- Te bekijken welke rol lokale zorgaanbieders hebben en kunnen bijdragen aan de overheveling van begeleiding en/of te onderzoeken of zij op enige wijze voorrang kunnen krijgen bij regionale aanbesteding om risico op werkgelegenheid, omvallen van locaties voor de lokale economie te voorkomen.

e. Wanneer wordt de beslissing van de raad uitgevoerd, gerealiseerd en wanneer wordt de raad daarover gerapporteerd?

De werkgroepen benoemd in de startnotitie zijn reeds gestart met een verdiepend onderzoek. De toevoeging vanuit de raadscommissie zal worden meegenomen in deze onderzoeken. Een tussentijdse rapportage van het onderzoek wordt medio oktober 2013 aan het college en aan de raad aangeboden, gevolgd door het implementatieplan medio januari 2014.

f. Welke middelen zijn met dit voorstel gemoeid?

Om te komen tot een nieuw financieel kader/bekostigingssysteem dat aansluit bij de centrale uitgangspunten van de Wmo, is de volgende voorwaarden van belang:

- Duidelijkheid over de beschikbare budgetten van 1 januari 2015. In het regeerakkoord is aangekondigd dat er een bezuiniging van de 25% plaats vindt op de functie begeleiding. Vanuit het Rijk is er nog de nodige duidelijkheid te scheppen. Ten opzichte van welk budget/uitgavenjaar moeten we de korting bezien? En gaat het hier om een korting op het totaal van de begeleidingskosten en de kosten 'overhead' (CIZ, Zorgkantoor). In de komende circularies zal hier naar verwachting de nodige duidelijkheid over worden gegeven. Op basis van de huidige informatie is het nog niet mogelijk om de begeleiding op te nemen in de gemeentelijke begrotingscyclus.

Zijn er externe subsidiebronnen en welke zijn dat? (verplicht antwoord)

De Provincie Noord Holland heeft in het Kader van de regionale samenwerking een budget van € 225.000,- beschikbaar gesteld. Dit bedrag wordt in 2012 en 2013 ingezet voor ondermeer fact finding en ontwikkeling nieuwe regionale arrangementen voorkomend uit de verdiepingsfase.

g. Waarom moet de raad dit besluit met deze mogelijke oplossing nemen?

Ingaande 1 januari 2015 wordt de gemeente verantwoordelijk voor de begeleiding uit de Awbz. Voor de gemeente Bergen gaat het hier om 280 inwoners met een budget van € 3.225.500. De voorgestelde activiteiten in de startnotitie zijn nodig om de gemeente Bergen goed voor te bereiden op haar nieuwe taak.

Bijlagen: Startnotitie overheveling Begeleiding

Bergen, 14 mei 2013

College van Bergen

drs. W.J.M. Bierman,
secretaris

drs. H. Hafkamp,
burgemeester