

Startnotitie Decentralisatie Begeleiding BAR

Versie 4

Datum 10 oktober 2011

Openbaar

wat willen we bereiken?
(doel)

De decentralisatie van de extramurale begeleiding en andere daarmee samenhangende onderdelen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) op een doelmatige manier uitvoeren.

wat gaan we daarvoor doen?
(resultaat)

Hiervoor gaan we de decentralisatie van de extramurale begeleiding op projectbasis in BAR verband aanpakken. Het project decentralisatie extramurale begeleiding BAR wordt onderverdeeld in subprojecten. Het resultaat is dat op 1 januari 2013 de BAR gemeenten klaar zijn om onderstaande nieuwe taken uit te voeren. Fase 1 van het project levert een beleidskader op. Op basis hiervan worden in fase 2 van het project de onderstaande resultaten bereikt.

1. Burgers die een beroep op de gemeente doen voor extramurale begeleiding krijgen een passend arrangement aangeboden.
2. De huishoudelijke hulp en de thuisbegeleiding zijn geëvalueerd en zo nodig aanbesteed.
3. Er is een arrangement voor het vervoer naar de begeleiding.
4. In samenhang hiermee is ook het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer geëvalueerd en zo nodig aanbesteed.
5. De kanteling heeft plaatsgevonden. Hierbij is de Wmo compensatieplicht vertaald naar de uitgangspunten van de kanteling. De lopende en komende wijziging van de Wmo is meegenomen.
6. De overdracht van de hulpmiddelen (m.b.t. zelfredzaamheid in en om de woning) uit de AWBZ en Zorgverzekeringswet (Zvw) naar de Wmo is geregeld.
7. Er is een arrangement voor de inloopvoorziening voor de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en het kortdurend verblijf (logeervoorziening).
8. De verordening Wmo staat gekanteld in de steigers, waarbij in ieder geval een keuze is gemaakt over het persoonsgebonden budget (PGB).
9. De consequenties van de overdracht voor de werkwijze en organisatie is in beeld gebracht. Tevens is onderzocht of en welke voorzieningen worden verstrekt vanuit een eventueel te vormen, Sociale Dienst BAR (SD BAR).

waarom is het nodig?
(probleem)

Het beroep op zorg uit de AWBZ is sinds haar ontstaan (1968) zowel in gebruik als in kosten explosief toegenomen. Het rijk is al enkele jaren bezig om het beroep op de AWBZ in te perken door middel van decentralisatie van taken naar de gemeente. In de 'programmabrief langdurige zorg' d.d. 1 juni jl. staan diverse taken genoemd die vanaf 2013 door de gemeente moeten worden uitgevoerd. Het doel van de extramurale begeleiding is het bevorderen en behouden van de zelfredzaamheid van mensen met een beperking en voorkomen van opname in een instelling of verwaarlozing. Binnen de extramurale begeleiding wordt onderscheid gemaakt tussen 'begeleiding individueel' en 'begeleiding groep'. Naast de extramurale begeleiding wordt ook een deel van de hulpmiddelen uit de AWBZ overgedragen naar de gemeente. Hetzelfde geldt voor de inloop GGZ en het kortdurend verblijf. De Wmo wordt in verband met de decentralisatie van bovengenoemde taken gewijzigd (zie bijlage 1).

Wijziging van de Wmo leidt tot aanpassing van de Verordening Wmo. De kanteling van de Wmo, met als eindresultaat ook een nieuwe verordening, wordt daarom bij dit project betrokken. Door de kanteling kunnen mogelijk middelen worden vrijgemaakt om de

bezuiniging vanuit het Rijk op de begeleiding te dekken.

Een aantal van de genoemde maatregelen heeft gevolgen voor de huidige uitvoering van de Wmo. Een aantal contracten (in BAR verband) met vervoerders (collectief vervoer en leerlingenvervoer) en leveranciers (hulp bij het huishouden en thuisbegeleiding) lopen af. Op het ogenblik wordt daarom aan een evaluatie van deze voorzieningen gewerkt.

waarom moet het juist nu? (aanleiding)

Het project heeft verstrekkende gevolgen voor de Wmo in de volle breedte. De beschikbare tijd is kort, gezien de termijnen die, op grond van de wet, aan een aanbesteding worden gesteld. De decentralisatie van de begeleiding geeft de gemeente wel de kans om meer kwaliteit te realiseren voor gebruikers van begeleiding. Gemeenten kunnen mensen met beperkingen en hun omgeving meer in hun kracht zetten en kunnen professionals en hun organisaties de ruimte bieden om hun werk te doen.

waar moeten we op letten? (risico's en neveneffecten)

De risico's zijn:

1. financiën en personeel:
 - a. Vanaf 2012 krijgt de gemeente via het gemeentefonds de beschikking over een invoeringsbudget. De hoogte is nog onbekend. Het invoeringsbudget zal daadwerkelijk voor de invoering moeten worden ingezet. In 2011 wordt, gezien het krappe tijdsbestek, al gestart met het project.
 - b. Vanaf 2013 wordt voor de uitvoering van de begeleiding geld uit de AWBZ overgeheveld naar de gemeente. Op het totale geïndexeerde budget dat wordt overgeheveld wordt een decentralisatiekorting toegepast van 5%.
 - c. De subprojecten moeten nu tegelijkertijd worden uitgevoerd, waar deze anders in de tijd gespreid konden worden. Er ontstaat daarom een piek in de werkzaamheden.
2. Er liggen twee voorstellen voor wetswijzigingen in de Wmo bij de Eerste Kamer die relevant zijn voor de decentralisatie van de begeleiding. Het betreft het invoeren van een basistarief voor huishoudelijke hulp en het loslaten van de verplichte aanbesteding.

Afbakening van het project

Het project is erg breed. Het is belangrijk om de afbakening tussen de decentralisaties te bewaken, maar wel de samenhang tussen de diverse onderdelen van het project en de andere decentralisaties (Jeugdzorg en Wet werken naar vermogen) te borgen.

De extramurale begeleiding uit de AWBZ voor de jeugd wordt nu overgedragen bij de naar de Wmo. Belangrijk is de relatie met de jeugdzorg in het oog te houden. Dit kan door vanuit de vraag te werken bij beide decentralisaties.

De projectgroep decentralisatie begeleiding zal zich tevens buigen over de vraag op welke wijze deze veranderingen het beste kunnen worden ingevoerd en wat dit voor gevolgen heeft voor de gemeentelijke organisatie. Onderzocht zal worden of uitvoering in BAR verband wenselijk is en of de uitvoering van de individuele voorzieningen binnen de Wmo een onderdeel van een eventuele Sociale Dienst BAR zal zijn.

Planning

In 2013 doen de nieuwe cliënten een beroep op de gemeente. Het project loopt daarom tot 2013. Echter vanaf 2014 doen cliënten met een bestaande indicatie een beroep op de gemeente. De uitvoering van de resultaten van het project heeft ook personele en facilitaire consequenties na 2013 en 2014. De gemeenten krijgen extra cliënten die blijvend een beroep op de gemeente doen.

Het project is een onderdeel van de cluster Sociaal in BAR-verband. De Wmo is één van de samenwerkingsonderwerpen, welke in het BAR koersdocument is opgenomen en er zijn

positieve ervaringen met eerdere samenwerking op dit gebied. Aangezien het om meerdere onderwerpen gaat die in samenhang staan en er meerdere beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen bij betrokken zijn, is een projectmatige aanpak essentieel.

De projectgroep decentralisatie begeleiding bestaat uit vier beleidsmedewerkers. Eén van de beleidsmedewerkers fungeert als projectleider en is daarmee verantwoordelijk voor de te behalen resultaten en de afstemming met de andere decentralisaties. Een aantal (uitvoerende) Wmo-beleidsmedewerkers en medewerkers uit de uitvoering verrichten het onderzoek per werkgroep samen met een Wmo-beleidsmedewerker uit elke gemeente.

Externe partijen kunnen tijdelijk deel uit maken van één van de werkgroepen. De afdeling inkoop wordt betrokken bij de werkgroepen waar een aanbesteding c.q. contractverlenging een optie is. Op afroep wordt gebruik gemaakt van de inzet van een medewerker financiën en juridische zaken.

Het project bestaat uit een deel onderzoek en evaluatie en een deel uitvoering. Nadat de onderzoeksfase klaar is, zullen de beleidskeuzes met een projectplan aan de bestuurders worden voorgelegd:

- Voor het Wmo vervoer zal dit in december 2011 gebeuren.
- Voor de begeleiding en de huishoudelijke hulp/hulpmiddelen zal dit in het eerste kwartaal van 2012 gebeuren.
- Voor de kanteling zal dit voor de zomer van 2012 gebeuren.

De verordening Wmo kan eind 2012 nog niet aan de raad ter besluitvorming zijn voorgelegd, omdat eerst bij alle deelprojecten nog beleidskeuzes worden gemaakt. De verordening is het sluitstuk in het hele proces.

In onderstaand schema is de planning van de onderzoeksfase weergegeven. De planning is globaal en gericht op de grote lijn zodat ingespeeld kan worden op veranderingen. Per onderwerp wordt een projectplan gemaakt. Hierin wordt een tijdsplan voor het vervolg gegeven.

Onderwerp	4 ^o kw 2011	1 ^o kw 2012	2 ^o kw 2012
1 Vervoer (naar dagbesteding) en contractverlenging/aanbesteding Wmo-vervoer en leerlingenvervoer	Onderzoek gevolgen decentralisatie vervoer Evaluatie contracten Wmo-vervoer en leerlingenvervoer	Uitvoeren resultaat keuze aanbesteden met Wmo-vervoer leerlingenvervoer	
2 Begeleiding, inloop GGZ, kortdurend verblijf en IQ maatregel	Inventarisatie gevolgen decentralisatie voor de gemeente (welke cliënten en instellingen) Onderzoek beleidskeuzes aanbesteding/subsidie		
3 Huishoudelijke hulp/Thuisbegeleiding/Hulpmiddelen	Evaluatie hulp bij het huishouden en thuisbegeleiding Onderzoek decentralisatie hulpmiddelen		
4 Kanteling Wmo (inclusief gevolgen Pgb)	Inventariseren stand van zaken BAR Visie op en proces kanteling starten Onderzoeken gevolgen voor o.a. organisatie, ict, personeel, locatie(s) Werkwijze in beeld brengen		

wie doet er mee?
(participatie)

De participatie richt zich op het vragen van advies. Bij de participatie worden de Wmo-adviesraden van de BAR-gemeenten betrokken. Daarnaast worden de maatschappelijke partners die de begeleiding en de andere individuele voorzieningen uitvoeren betrokken.

communicatie

De communicatie vindt zowel intern als extern plaats. De bestuurders worden tijdens de BAR-portefeuillehouderoverleggen op de hoogte gehouden en om hun advies gevraagd. Voor de huidige zorgaanbieders zal in ieder geval één informatiebijeenkomst worden georganiseerd. Op het moment dat duidelijk is welke cliënten een beroep op de gemeente zullen doen, zal met hen en/of hun wettelijke vertegenwoordigers, worden gecommuniceerd. De uitvoerende medewerkers binnen de loketten van de gemeente zullen ook worden geïnformeerd.

evaluatie

De deelproducten (arrangementen, contracten en de verordening) die uit dit project voortkomen zullen worden geëvalueerd. De verordening wordt om de vier jaar geëvalueerd. De evaluatie van contracten hangt samen met de contractduur. Binnen het kader van de P&C cyclus zal regelmatig tussentijds worden gerapporteerd over de voortgang en de resultaten.

wat hebben we voor het project nodig?
(randvoorwaarden)

Gezien de complexiteit van deze decentralisatieoperatie wordt veel gevergd van de organisatie. Dit geldt zowel tijdens de voorbereidingen in 2011/2012 en 2013 als na de definitieve overdracht in 2014.

De decentralisatie van de AWBZ loopt parallel aan de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wet werken naar vermogen. Dit betekent dat de inzet van (veel) beleidsmedewerkers bij de BAR-gemeenten op elkaar moet worden afgestemd. Het project decentralisatie begeleiding en de daaronder hangende deelprojecten vraagt om inzet van zowel beleidsmedewerkers, kwaliteitsmedewerkers en inkoopmedewerkers van de BAR gemeenten. Het zal nodig zijn om op deelterreinen expertise in te kopen.

Daarnaast zal ook ondersteuning nodig zijn voor het organiseren en uitvoeren van de communicatie met nieuw aanbieders en cliënten. Er zullen diverse bijeenkomsten en werkbezoeken moeten worden georganiseerd. Ook de schriftelijke communicatie zal zorgvuldig moeten gebeuren. Hiervoor zal ook secretariële ondersteuning nodig zijn voor het organiseren van bijeenkomsten en het zorgen voor het verslag.

heeft het project draagvlak?
(haalbaarheid)

De nieuwe taken voor de gemeente worden verplicht vanuit het Rijk overgedragen. Het project is haalbaar, mits rekening wordt gehouden met de risicofactoren. Het vergt veel van de inzet van het personeel. De betrokkenheid van de politiek en de maatschappelijke partners bij het onderwerp is groot.

Afdeling: Sociaal beleid

Ambtenaar:

Imke Jager-Twiest Ridderkerk
Natalie Simons Barendrecht

Datum: 3 oktober 2011

Opdrachtgever: Y. van den Berg

Bijlage 1 Inhoud van de decentralisatie

Algemeen

Nieuwe klanten worden per 2013 de verantwoordelijkheid van gemeenten en de 'oude' klanten komen per 2014 over. Het jaar 2013 geldt als een overgangsjaar voor bestaande cliënten. Vanaf 2014 zal iedereen die begeleiding nodig heeft een beroep moeten doen op de Wmo. Het gaat om mensen met een:

- somatische aandoening;
- psychogeriatrische aandoening;
- zintuiglijke gehandicapt;
- psychiatrische aandoening;
- lichamelijke gehandicapt;
- verstandelijk gehandicapt.

Landelijk maken circa 175.000 mensen gebruik van begeleiding. Voor de BAR gemeenten zijn dit 1145 mensen. Zij hebben tot nu toe vanuit de AWBZ een 'verzekerd recht' op begeleiding/dagbesteding. Er gaan geen verzekerde rechten over. In plaats daarvan worden de met de begeleiding te bereiken resultaten onder de reikwijdte van de compensatieplicht gebracht.

Extramurale begeleiding

Het doel van de extramurale begeleiding is het bevorderen en behouden van de zelfredzaamheid van mensen met een beperking en voorkomen van opname in een instelling of verwaarlozing. Binnen de extramurale begeleiding wordt onderscheid gemaakt tussen '*begeleiding individueel*' en '*begeleiding groep*'. Begeleiding individueel wordt ingezet voor o.a. woonbegeleiding en thuisbegeleiding. Onder begeleiding groep vallen o.a. dagbesteding voor mensen met een verstandelijke beperking en dagopvang voor ouderen. Gemeenten krijgen daardoor de verantwoordelijkheid over een extra groep klanten waarvan moet worden voorkomen dat ze worden opgenomen in een instelling of zich verwaarlozen. Begeleiding (waaronder dagbesteding) worden daarmee een nieuwe taak van gemeenten.

Beperking van de doelgroep AWBZ (IQ maatregel)

In het regeerakkoord staat dat de gehandicaptenzorg voor mensen met een IQ boven de 70 wordt geschrapt. Deze mensen hebben vaak een indicatie voor extramurale begeleiding. Het gaat dan om de mensen met een IQ tussen de 70 en 85. Op grond van deze IQ maatregel zouden zij dat recht op begeleiding verliezen en maken zij geen onderdeel uit van de decentralisatie. Er is sprake van problemen op meerdere gebieden. Het ontbreekt aan sociale vaardigheden en deze mensen zijn vaak gemakkelijk te beïnvloeden. Deze mensen zijn hierdoor zonder begeleiding vaak niet in staat om te voldoen aan de eisen die de maatschappij aan hen stelt. Een deel van de mensen zal bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning. Eigenlijk zou deze maatregel in 2012 ingaan, maar is met 1 jaar uitgesteld.

Inloop GGZ

Het betreft een laagdrempelige inloopvoorziening met dagbesteding in groepsverband. Het dagprogramma is bedoeld voor cliënten met een langdurige psychische stoornis en daarmee samenhangende beperkingen (onder meer een gebrek aan sociale redzaamheid). Er is geen indicatie vereist. In de praktijk komen en gaan deelnemers op het moment dat daaraan behoefte bestaat.

Kortdurend Verblijf

Het gaat hierbij om het aanbieden van de mogelijkheid om tijdelijk te logeren in een voorziening met het doel de gebruikelijke verzorger of mantelzorger te ontlasten. Het verblijf is hier te

karacteriseren als logeren ter aanvulling op het wonen in de thuissituatie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om logeerhuizen voor kinderen met een verstandelijke beperking.

Vervoer

De gemeente wordt verantwoordelijkheid voor de extramurale begeleiding, inclusief het vervoer naar de dagbesteding. De gemeente is al verantwoordelijk voor het sociaal vervoer van mensen met een beperking (Wmo vervoer) en het leerlingenvervoer. Voor beide vervoersoorten zijn op het moment binnen BAR verband afzonderlijke contracten met vier verschillende vervoerders afgesloten. Deze contracten lopen binnenkort af (er zijn mogelijkheden tot verlenging). Het Wmo vervoer en leerlingenvervoer worden gekoppeld. Als tot aanbesteding wordt overgegaan wordt het vervoer naar de begeleidingsactiviteiten meegenomen.

Wat gaat niet over?

Alleen de extramurale begeleiding gaat naar de gemeenten. De begeleiding die wordt gegeven aan mensen die intramuraal in een instelling verblijven, blijft in de AWBZ. Ook de begeleiding aan de verblijfsgeïndiceerde die extramuraal woont, blijft in de AWBZ (het gaat om een indicatie 'zorgzwaarte pakket' en 'volledig pakket thuis'). Daarnaast ligt er een motie om specialistische extramurale begeleiding (bv. palliatieve zorg) niet naar de Wmo over te dragen om verschraving van de zorg te voorkomen.

Overdracht hulpmiddelen uit de AWBZ/Zorgverzekeringswet

Op dit moment bestaan er drie verschillende hulpmiddelenregelingen: AWBZ, Zvw en Wmo. Mensen die op hulpmiddelen zijn aangewezen, hebben geregeld met deze drie regelingen en drie verschillende loketten te maken. In de nieuwe situatie zijn er nog maar twee loketten voor hulpmiddelen, namelijk Zvw en Wmo. Alle hulpmiddelen die primair gericht zijn op één specifieke beperking komen onder de Zvw te vallen. En alle hulpmiddelen die te maken hebben met 'zelfredzaamheid in en om de woning' worden onder de Wmo ondergebracht.

Evaluatie Hulp bij het huishouden en thuisbegeleiding

In 2008 is de grondslag psychosociaal in de AWBZ vervallen. Om dit op te vangen zijn in het aanbestedingstraject voor hulp bij het huishouden in 2009 trajecten voor thuisbegeleiding ingekocht voor het ontregelde huishouden. Het doel van deze trajecten is er voor te zorgen dat het huishouden niet verder ontregelt en dat men weer de regie over het leven krijgt. Het zijn trajecten van max. 55 uur, waarbij de aanvrager een aanvraag indient en de indicatie door het CJG of het maatschappelijk werk wordt gesteld. Het gaat om een nieuwe voorziening. Bij de evaluatie wordt de voortgaande decentralisatie van de begeleiding betrokken.

Kanteling Wmo

Met de komst van de Wmo is er een vernieuwend concept geïntroduceerd: de compensatieplicht. De gemeente heeft de taak om inwoners te ondersteunen bij het kunnen meedoen. Hoe die verantwoordelijkheid wordt ingevuld kan de gemeente zelf bepalen. 'De kanteling' is een project van de VNG dat erop gericht is om gemeenten te ondersteunen om invulling te geven aan de compensatieplicht. Centraal hierbij staat een omslag van claimgericht- en aanbodgericht werken (voorzieningen en hulpmiddelen) naar vraag- en resultaatgericht werken (participatie en zelfredzaamheid). Welke ondersteuning is echt nodig om te kunnen participeren?

De vier domeinen van artikel 4 Wmo zijn lastig te vertalen naar de praktijk. Om toepassing mogelijk te maken zijn ze door de VNG vertaald in 8 concrete en daardoor goed werkbare resultaten. Zo is duidelijk wat de reikwijdte van de compensatie is en wat daarom tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoort. Tegelijkertijd weet een burger wanneer compensatie verwacht mag worden, of dat er sprake is van eigen verantwoordelijkheid. Hiertoe heeft de VNG een nieuwe modelverordening gemaakt.

Wetswijziging Wmo

Om helderheid te geven waarover de gemeente verantwoordelijkheid heeft, wordt de compensatieplicht in de Wmo aangepast. De compensatieplicht wordt uitgebreid met het treffen van voorzieningen om burgers in staat te stellen verrichtingen in het dagelijks leven uit te voeren, het persoonlijk leven te structureren en daarover regie te voeren. Op grond hiervan kan bv. zinvolle dagbesteding worden gerealiseerd of het beheer van huishoudgeld en de thuisadministratie. Het concept wetsontwerp ligt bij de Raad van State. De gemeenten moeten hun Wmo-verordening aanpassen.

Er liggen twee voorstellen voor wetswijziging bij de Eerste Kamer die relevant zijn voor de decentralisatie van de begeleiding. Het betreft het invoeren van een basistarief voor huishoudelijke hulp en het loslaten van de verplichte aanbesteding.

PGB en PVB

Het recht op persoonsgebonden budget (PGB) wordt beperkt tot cliënten met een verblijfsindicatie. Dit gaat per 1 januari 2012 in. Dit betekent dat nieuwe cliënten met een indicatie voor extramurale begeleiding geen keuzemogelijkheid voor een PGB hebben. In het concept wetsontwerp is de verplichting voor de gemeente om een PGB te verstrekken, gewijzigd in een keuzemogelijkheid per 2013. Er zijn op dit moment diverse moties over de PGB ingediend.

Naast het persoonsgebonden budget is er het persoonsvolgend budget (PVB). Bij het PGB is de cliënt beheerder van het geld en werkgever. Bij het PVB is de cliënt dat niet maar de aanbieder of de gemeente. Het budget verhuist wel met de cliënt mee wanneer de zorgvraag verandert. Het principe is toe te passen in de Wmo en de Jeugdzorg.

Bijlage 2 Opzet projectgroep

