

A photograph of a surfer in a yellow wetsuit riding a large, curling wave. The surfer is positioned in the lower left of the frame, leaning forward on a blue and white surfboard. The wave is massive and white with foam, creating a dramatic backdrop. Two vertical red lines are positioned on the right side of the page, one near the top and one near the bottom.

RISICOMANAGEMENT: NIET VOOR LATERE ZORG

Een evaluatief onderzoek
naar het risicomanagement
van gemeenten binnen het
sociaal domein.

Melvin te Mebel
Begeleider: Dr. J.H.M.M. Tholen

Juli, 2016

Samenvatting

In deze thesis zijn dertien gemeenten, verschillend van grootte (inwonertal) en geografische ligging naast een beoordelingskader gelegd, teneinde inzicht te krijgen naar de indeling en de consistentie van het risicomanagement van gemeenten op het sociale domein. Voorafgaand aan de analyse zijn door middel van vier theoretische deelvragen enkele deelterreinen verkend. Dit waren het landschap van het risicomanagement, de methoden om tot risicoperceptie te komen, verschillende beoordelingsmethoden en het risicomanagement in enge zin. Vervolgens is een beoordelingskader is opgesteld aan de hand van de theorie Management of Risk van Brolsma en Kouwenhoven (2011). Het beoordelingskader is naast het risicomanagement van op het sociaal domein van dertien gemeenten gelegd. Door middel van enquêtes naar alle gemeenten in Nederland te sturen, een documentenanalyse uit te voeren en het afnemen van interviews zijn drie empirische deelvragen beantwoord. Daarna wordt een vierde deelvraag betreffende de achterliggende motivatie van het risicomanagement beantwoord. Tot slot geeft de thesis aanbevelingen voor gemeenten om het risicomanagement op het sociaal domein te verbeteren.

Het risicomanagement dient te worden ondersteund door risicodocumenten waar methoden, technieken en (potentiële) handelingswijzen in staan genoteerd. Onder de onderzochte gemeenten ontbreekt een groot aantal van deze documenten. De conclusie stelt dat gemeenten geen consistent risicomanagement op het sociaal domein voeren. Het risicomanagement op het sociaal domein kan worden gedefinieerd als pragmatisch. Gemeenten worden onder andere geadviseerd om één centraal risicomanagement dossier op te stellen van waaruit het risicomanagement dient te worden uitgebreid.

Voorwoord

L.S.,

Hoewel dit één van de eerste pagina's zal zijn die u van deze thesis zal lezen, is de laatste pagina die ik zal typen. De tweede pagina van de thesis, de laatste pagina van mijn studententijd. Echter heb ik dit einde niet kunnen halen zonder enkele personen. Allereerst wil ik mijn begeleider, dr. Tholen, bedanken voor zijn constructieve feedback en tips. Mijn dank gaat uit naar Marcel, Melle en Rob van Transitiepartners. Zij gaven mij de mogelijkheid om middels een onderzoeksvraag af te kunnen studeren. Onder hun vleugels heb ik ervaring in de praktijk van de bestuurskunde mogen opdoen. Bedankt Liselotte, voor jouw ondersteuning en geduld.

De 2502 dagen durende studententijd is ten einde gekomen.

Melvin te Mebel

08-07-2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling, doelstelling, hoofdvraag en deelvragen	7
1.3 Maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie	9
1.4 Leeswijzer	10
2. Achtergrond	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Oude zorgsysteem	11
2.2.1 AWBZ	11
2.2.2 Wmo	12
2.2.3 Wet op Jeugdzorg	12
2.3 Nieuwe zorgsysteem & grootste veranderingen	13
2.3.1 AWBZ	13
2.3.2 Wmo – werking	13
2.3.3 Wmo – ondersteuning	13
2.3.4 Wmo – financiering	15
2.3.5 Jeugdwet	17
2.3.6 Jeugdwet – werking	17
2.3.7 Jeugdwet – ondersteuning	18
2.3.8 Jeugdwet – financiering	18
2.4 Actoren zorgmarkt	20
2.4.1 Burgers/ cliënten	20
2.4.2 Overige actoren	20
2.5 Risicomanagement bij gemeenten	22
2.6 Reeds bekende risico's	23
3. Theoretisch kader	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Literatuur risicomanagement	25
3.3 Management of Risk	26
3.3.1 Onderbouwing keuze Management of Risk	27
3.4 Beantwoording deelvraag één	29
3.5 Beantwoording deelvraag 2a	29
3.5.1 Technieken en methoden	30
3.5.2 Conclusie	30
3.6 Beantwoording deelvraag 2b	31
3.6.1 Waarschijnlijkheid, impact & nabijheid	31
3.6.2 Technieken en methoden	32
3.6.3 Conclusie	33
3.7 Beantwoording deelvraag 2c	35
3.7.1 Technieken en methoden	36
3.8 Conclusie	36

4. Methodologisch kader	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Toelichting type onderzoek	39
4.3 Deelvragen zes en zeven	40
4.4 Onderzoeksmethode	40
4.4.1 Enquête	41
4.4.2 Documenten analyse	41
4.4.3 Interviews	42
4.4.4 Respondenten	43
4.5 Cases selectie	44
4.5.1 Benadering van gemeenten	44
4.5.2 Inwoners	45
4.5.3 Geografische ligging	46
4.5.4 Weerstandscapaciteit	47
4.6 Generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid	48
4.7 Theoretische criteria operationaliseren	49
4.7.1 Risicodocumenten	49
4.7.2 Onderbouwing selectie risicodocumenten	51
4.8 Documenten stappenplan operationaliseren	54
4.9 Beoordelingskader	56
5. Datapresentatie	58
5.1 Inleiding	58
5.2 Cases	58
5.2.1 Cases selectie	58
5.2.2 Analyse naar categorieën	60
5.3 Bruikbaarheid enquête	61
5.3.1 Controle enquête op cases	61
5.3.2 Bruikbare resultaten enquête	62
5.4 Data interviews	64
5.5 Beantwoording analyse	64
6. Analyse	65
6.1 Inleiding	65
6.2 Deelvraag drie	65
6.2.1 Doelstelling en landschap	66
6.2.2 Identificatie	67
6.2.3 Onderliggende documenten	68
6.3 Deelvraag vier	69
6.3.1 Methoden van beoordelen	70
6.3.2 Typen beoordelingen	71
6.3.3 Samenhang tussen risico's	73
6.3.4 Onderliggende documenten	73

6.4	<i>Deelvraag vijf</i>	75
6.4.1	<i>Gevonden handelingsmaatregelen</i>	75
6.4.2	<i>Invoering en evaluatie</i>	80
6.4.3	<i>Onderliggende documenten</i>	80
6.5	<i>Hoofdvraag</i>	82
6.6	<i>Deelvraag zes</i>	84
6.6.1	<i>Motivering</i>	85
6.6.2	<i>Risico's financieel</i>	87
6.6.3	<i>Risico's politiek</i>	88
7.	Conclusie	89
7.1	<i>Inleiding</i>	89
7.2	<i>Conclusie</i>	89
7.3	<i>Deelvraag zeven</i>	90
7.4	<i>Tot slot</i>	92
8.	Discussie en reflectie	93
8.1	<i>Inleiding</i>	93
8.2	<i>Theorie</i>	93
8.3	<i>Onderzoeksmethoden</i>	94
8.4	<i>Cases en generaliseerbaarheid</i>	94
8.5	<i>Vervolgonderzoek</i>	95
8.6	<i>Toegevoegde waarde</i>	95
9.	Literatuurlijst	96
10.	Bijlagen	99
10.1	<i>Nieuwsbrief Landelijk Contact Gemeentelijk Welzijnsbeleid</i>	
10.2	<i>Data interviews afgezet tegen kernindicatoren</i>	
10.3	<i>Gevonden beheersmaatregelen</i>	
10.4	<i>Enquêtevragen</i>	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het is 2012. Kabinet Rutte één komt ten val. Na de verkiezingen wordt in november Rutte ii gepresenteerd. Een kabinet bestaande uit de VVD en de PvdA, vol met ambities. De plannen van de VVD en de PvdA zetten onder andere aan tot verandering binnen de zorg. Het regeerakkoord “Bruggen Slaan” (Rutte, Samson, 2012) geeft een drietal prioriteiten voor de kabinetsperiode 2012-2016 met betrekking tot de zorg. Deze prioriteiten richten zich respectievelijk tot de kwaliteit, de kosten en de complexiteit van de zorg. De zorg dient op maat te worden gemaakt. Het moet dichterbij de zorgbehoevende ontworpen worden, waarbij minder instanties betrokken zijn. De zorgbehoevende moet meer terugvallen op zijn eigen netwerk van familie, burens en/of burens en zou maar één aanspreekpunt horen te hebben. Zo wordt volgens het regeerakkoord zowel de kwaliteit van de zorg bevorderd als de kosten gereduceerd (hoofdstuk 7, p. 20). Zorg wordt hier in de brede zin van het woord gelezen. Het omvat de langdurige zorg voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, de jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg en combinaties van deze verschillende aspecten.

De wens om de zorg te verbeteren komt niet direct voort uit een ondermaats functionerend zorgstelsel. De financiële houdbaarheid van het zorgstelsel komt echter in het gedrang wanneer de overheid zou vasthouden aan het oude beleid. Dit heeft te maken met enkele (demografische) ontwikkelingen (de Vries, Kossen, 2014). Eén op de twee meisjes die vandaag worden geboren, en één op de drie jongens wordt honderd jaar of ouder. Niet alleen leven we langer, we zijn op jongere leeftijd al vaker chronisch ziek. De vergrijzing nadert, waardoor relatief meer Nederlanders zorgbehoevend worden. Ook stijgt ons welvaart niveau, waardoor de verwachtingen van de kwaliteit van leven toenemen (2014, p. 22-23). De uitgaven aan de zorg als percentage van het bruto binnenlands product zijn de afgelopen decennia fors gestegen. Van 9% in 1972 naar 16% in 2013 (2014, p. 25).

De veranderingen binnen de zorg zorgden voor één van de grootste beleidsveranderingen in de recente geschiedenis van Nederland. Taken van verschillende instanties en overheden werden ondergebracht bij één overheidslaag: de gemeente. Specifiek werden gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor de Jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de vervanger van de Algemene wet bijzondere ziektekosten, en de Participatiewet (werk en inkomen), samen het sociaal domein genoemd. Niet alleen kwamen nieuwe taken op gemeenten af, zij kregen deze taken overgeheveld met minder middelen dan voorheen door de gezamenlijke instanties werd uitgegeven. Er stond naast de transitie van een takenpakket ook een bezuinigingsopgave voor gemeenten te wachten. Op korte termijn werd van gemeenten verwacht dat zij de zorg zouden transformeren. Al met al stonden gemeenten voor een enorme opgave, niet geheel zonder risico's. Zo meldde de Rekenkamer dat het kabinet zelf

vraagtekens zette bij de haalbaarheid van de transitie (Financieel Dagblad, 22-05-2014). Ook de Raad van State betwijfelde of gemeenten wel de inhoudelijke kennis en expertise in huis hadden om verantwoordelijk gemaakt te worden voor het enorme pakket van zorgtaken per 1 januari 2015 (Financieel Dagblad, 15-01-2015).

De Rekenkamer en de Raad van State kunnen worden gezien als institutionele zwaargewichten. Uitspraken van dergelijke instituties moeten worden meegenomen in de decentralisaties. Daarom dient er met extra interesse naar de decentralisaties gekeken worden. Hebben gemeenten, inderdaad, te weinig kennis en expertise? Is het takenpakket wellicht te groot voor gemeenten om in één keer te worden gedecentraliseerd? Weten zij waarvoor zij verantwoordelijk voor gemaakt zijn? Hebben gemeenten de risico's die zij lopen zelf in beeld? Aansluitend kan er worden gevraagd of zij beheersmaatregelen voor handen hebben om eventuele risico's omtrent het sociaal domein te kunnen ondervangen en managen?

In bestuurlijk Nederland was, en is er nog steeds, veel te doen om de decentralisaties. Voor Transitiepartners, een advies- en detacheringbureau, was de transitie een aanleiding om meer inzicht te krijgen in het risicomanagement van gemeenten binnen het sociaal domein. Het bureau vroeg zich specifiek af of gemeenten de risico's van de Wmo en de Jeugdwet in beeld hebben. Hoe komen gemeenten tot deze inzichten en hoe wordt er vervolgens gehandeld? De vragen die zij stelden naar aanleiding van de bestuurlijke transitie en transformatie zijn de aanleiding voor de thesis. De gestelde vragen zijn in de volgende paragraaf vertaald naar een probleem- en doelstelling, een hoofdvraag met aansluitende deelvragen.

1.2 Probleemstelling, doelstelling, hoofdvraag en deelvragen

Deze paragraaf behandelt het kennisprobleem, de doelstelling, de hoofdvragen en de onderliggende deelvragen. De deelvragen zijn gesplitst naar theoretische- en empirische deelvragen. Vervolgens wordt bij de maatschappelijke- en maatschappelijke relevantie stilgestaan. Ten slotte wordt een leeswijzer gepresenteerd.

Het thema 'decentralisaties' geeft een verscheidenheid van kennisproblemen om uit te kiezen. Zo is er onzekerheid over de werking van het zorgsysteem na de transformatie. Er kan worden gevraagd of de gemeente zelf wel voldoende kennis van zorg heeft om deze taken op zich te nemen. Deze thesis zal een kennisprobleem behandelen in het verlengde hiervan, namelijk of de gemeenten zicht hebben op risico's en mogelijke managementstijlen. In overleg met de opdrachtgever is de probleemstelling als volgt geformuleerd: 'Er is onvoldoende kennis en inzicht over de beoordeling van risico's, de gehanteerde risicomodellen en het risicomanagement van gemeenten op de beleidsvelden Jeugdzorg en de Wmo.'

Dit is vertaald naar de volgende doelstelling:

Het doel van de thesis is inzicht krijgen in de identificatie en de beoordeling van risico's, de gehanteerde risicomodellen en het risicomanagement van gemeenten op de beleidsvelden binnen de Jeugdzorg en de WMO sinds 01-01-2015, teneinde te kunnen beoordelen of de gemeenten een consistent risicobeleid voeren op de genoemde beleidsvelden.

Met de hoofdvraag:

Voeren gemeenten sinds 01-01-2015 een consistent risicobeleid op de beleidsvelden WMO en de Jeugdzorg?

De hoofdvraag dwingt een aantal deelvragen af die onderscheiden dienen te worden, wil de thesis kunnen beoordelen of een risicobeleid al dan niet bestempeld kan worden als consistent. Allereerst zal een theoretische grondslag voor het beoordelingskader worden gegeven. De theoretische deelvragen richten zich tot de genoemde onderdelen van het risicobeleid. Zij luiden als volgt:

1. Welk consistent risicomanagement in ruime zin is volgens de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
- 2a. Welke methoden om tot *risicopercepties* te komen zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
- 2b. Welke methoden van *risicobeoordelingen* zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
- 2c. Welke *risicomanagementstijlen* in enge zin zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

De deelvragen zijn gesplitst naar sub a, -b en -c, omdat zij elk een onderdeel van het risicomanagement in ruime zin beantwoorden. Het management in ruime zin omvat het geheel van de risicoperceptie, -beoordeling en de concrete handelingen die genomen worden tegen het risico en/of het gevolg van dit risico. Het risicomanagement in enge zin richt zich specifiek tot de te nemen handeling.

Na de theoretische onderbouwing kan een beoordelingskader worden opgesteld. Dit zal in het methodologisch kader worden uitgewerkt en toegelicht. Met het beoordelingskader worden de gemeenten stapsgewijs geanalyseerd. De empirische deelvragen die hier leidend zijn luiden als volgt:

3. Hoe percipiëren gemeenten de risico's van het beleid van de Jeugdzorg en de Wmo binnen hun gemeente?

4. Hoe beoordelen gemeenten de beleidsrisico's van de Jeugdzorg en de Wmo en hoe zijn de gemeenten tot deze beoordeling gekomen?

5. Hoe managen gemeenten de beleidsrisico's van de Jeugdzorg en de Wmo binnen hun gemeente?

De bovenstaande deelvragen richten zich tot de inrichting van het risicomanagement van de gemeenten op het sociaal domein. Middels deze drie deelvragen zal de hoofdvraag beantwoord worden. Echter, inzicht en kennis zonder aansluitende verklaring en praktische verbeterpunten wordt beschouwd als een onnodige accumulatie en zonde van de tijd, moeite en middelen. Om van maatschappelijke waarde te zijn dient de thesis ook een handvat te bieden voor eventuele veranderingen en verbeteringen. In deze thesis wordt ook een verklaring gezocht voor de gevonden indeling van het risicomanagement van gemeenten. Dit wordt behandeld in deelvraag vier, welke als volgt is geformuleerd:

6. Wat verklaart de inrichting van het risicomanagementbeleid van gemeenten op het gebied van de Jeugdwet en de Wmo?

Tot slot zal de conclusie gepresenteerd worden. In de conclusie wordt niet alleen stilgestaan bij de bovenstaande deelvragen. Naar aanleiding van de bevindingen zullen enkele adviezen en handvatten gegeven worden die gemeenten kunnen helpen om tot een completer en consistent risicomanagement te komen. Dit is gevat in de laatste deelvraag:

7. Wat kunnen gemeenten doen om het risicomanagementbeleid op het gebied van de Jeugdwet en de Wmo te verbeteren en consistent te maken, zoals bedoeld in deze thesis?

Deelvragen zes en zeven hebben geen theoretische onderbouwing. In het methodologische kader wordt hier verder op ingegaan.

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De transitie van een kerntaak van de overheid, zoals de zorg, is met grote interesse en kritische blik bekeken. Niet alleen de invulling van de uitvoering van de zorg roept vragen op. Ook de interne bedrijfsvoering van gemeenten dienen tegen het licht te worden gehouden. Om de zorg voor haar burgers te kunnen realiseren hebben gemeenten middelen nodig. De middelen die door het Rijk verstrekt worden zijn beperkt. Daarom is het voor gemeenten cruciaal om geen middelen te verspillen aan voorkombare risico's. Dit is van belang voor de gemeentefinanciën, daar onkosten in het sociaal domein ten koste zullen gaan van reserves en andere uitvoeringstaken van de gemeente. Tevens is het voorkomen van verspilling van belang voor de continuïteit van de zorg voor de lokale bevolking. Daarbij speelt het imago van de overheid onder de bevolking een grote rol. Een aanzienlijk deel van de bevolking die voor 2015 in zorg waren zijn opnieuw geïndiceerd. Velen kregen te horen kregen dat zij door bezuinigingen de zorg voortaan zelf in eigen omgeving moeten organiseren. De maatschappelijke beeldvorming van de overheid kan ernstig beschadigd worden wanneer gemeenten 'blunderen' met geldbedragen. Dit kan

al snel in tonnen oplopen. Het behoud van een evenwichtige begroting op alle uitvoeringstaken van gemeenten, het waarborgen van de zorgcontinuïteit en potentiële imagoschade maakt dat een onderzoek naar het risicomanagement in het sociaal domein maatschappelijk veel kan betekenen.

Binnen de wetenschap lijkt het risicomanagement een onderontwikkeld terrein. Er bestaat een verscheidenheid aan modellen die op verschillende aspecten van het risicoproces focussen. Echter is de literatuur van het risicomanagement scheefgegroeid: zij richt zich vooral op bedrijfsrisico's van, bijvoorbeeld, productie-, distributie- en ICT-processen. Risicomanagement voor gemeenten is verplicht sinds 1995 (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008). Wanneer gezocht wordt naar risicomanagement binnen gemeenten blijkt dat deze literatuur verouderd is (a) of zich richt op fysieke domein (b). Er is geen literatuur gevonden welke zich primair op het sociale takenpakket van de overheid richt. De thesis brengt hier verandering in. Hier wordt geen nieuw paradigma of heilige graal gegeven. Het beoordelingskader kan worden gezien als een aanzet voor wetenschappelijk onderbouwd risicomanagement voor gemeenten in het sociale domein. De hoop is dat het kader en de bevindingen onderzoekers zal prikkelen om vervolgonderzoek uit te voeren. Indien aan deze wens gehoor zal worden gegeven, kan de thesis aanzetten tot een acceleratie van kennis over het risicomanagement voor gemeenten binnen het vernieuwde zorglandschap.

1.4 Leeswijzer

De thesis is als volgt opgebouwd: hoofdstuk twee ('Achtergrond') beschrijft de relevante aspecten van de decentralisaties. Hier zal het zorglandschap en diens betrokken actoren worden besproken. Ook wordt stilgestaan bij de geldstromen en reeds bekende risico's. Het theoretisch kader (hoofdstuk drie) presenteert de risicoliteratuur en -modellen. Aan de hand van het Management of Risk (Brolsma, Kouwenhoven, 2011) worden de theoretische deelvragen beantwoord. Het hoofdstuk zal afsluiten met een schema die als input voor het beoordelingskader kan worden beschouwd.

Het methodologisch (hoofdstuk vier) kan worden gelezen als twee delen. In het eerste deel worden de eigenschappen van de thesis omschreven. Hier wordt ingegaan op het type onderzoek, de onderzoeksmethode, de casusselectie en de generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid. In het tweede deel wordt ingegaan op de voorgeschreven documenten die in de theorie gegeven zijn. Deze zullen geoperationaliseerd worden. Daarbij behandelt het hoofdstuk de indicatoren. Er worden keuzes gemaakt om indicatoren op te nemen, te laten vallen of andere indicatoren toe te voegen. Het methodologische hoofdstuk sluit af met het beoordelingskader.

Hoofdstuk vijf ('Data selectie') behandelt de gevonden data en gaat in op de geselecteerde cases. De analyse (hoofdstuk zes) beantwoordt deelvragen drie, vier en vijf. Daarna wordt respectievelijk de hoofdvraag en deelvraag zes beantwoord. Zoals gesteld wordt het antwoord op deelvraag zeven in de conclusie (hoofdstuk zeven) gegeven. Hoofdstuk acht geeft aanbevelingen voor vervolgonderzoek en een reflectie. De thesis zal afsluiten met de literatuurlijst en bijlagen.

2. Achtergrond

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk plaatst de thesis in context. Eerst zal worden stilgestaan bij het oude relevante zorgsysteem. Vervolgens wordt het nieuwe relevante zorgsysteem in grote lijnen gepresenteerd. Ook zal het netwerk van actoren op de zorgmarkt met bijbehorende taakfunctie weergegeven. Daarna wordt ingegaan op het risicomanagement van gemeenten in het sociaal domein. Ten slotte worden de reeds geïdentificeerde risico's voor gemeenten in het sociaal domein gegeven.

2.2 Oude zorgsysteem

Het oude zorgsysteem bestond uit vier verschillende stelselwetten. Dit waren de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), de (oude) Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet op de Jeugdzorg (Wjz), en de Zorgverzekeringswet (zvw). De wetten AWBZ, de Wet Maatschappelijk Ondersteuning en de Wet op de jeugdzorg zullen hieronder behandeld en toegelicht worden. Deze selectie is gemaakt omdat de veranderingen binnen deze wetten het meest van toepassing zijn op de gemeente, en dus op deze thesis.

2.2.1 AWBZ

De AWBZ was de afgelopen decennia uit zijn voegen gegroeid. De wet ondersteunde in 1968 50.000 personen, waarbij een budget van omgerekend 1 miljard euro gemoeid was. In 2013 waren dit 600.000 personen en kostte de AWBZ 24 miljard euro (Clarijs, 2014, p.160). De AWBZ was een volksverzekering die van oorsprong bedoeld was voor onverzekerbare ziekterisico's. Het bekostigde de langdurige verpleging en verzorging in verpleeg- en revalidatie instellingen. In de loop der jaren zijn verscheidene andere zorgtaken, al dan niet tijdelijk, bij de AWBZ ondergebracht. Voorbeelden hiervan zijn de thuiszorg en extramurale geestelijke gezondheidszorg (GGZ) (Boot, 2010, p. 145).

De zorgkantoren bekostigen de zorg verlenende instelling op basis van het aantal ingekochte zorgzwaartepakketten (ZZP). Een ZZP sluit aan op de kenmerken van de cliënt en het soort zorg dat de cliënt nodig heeft. Een ZZP wordt vastgesteld door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en varieert op de schaal van 1-10, waarbij 1 voor lichte- en 10 voor intensieve zorg staat. De geïndiceerde zorg wordt in natura aan de cliënt geleverd en betaald door het Zorgkantoor. Indien een persoon voor langere tijd zorg nodig heeft, kon deze ook kiezen voor een persoonsgebonden budget (pgb) (Boom, 2010, pp.145-146). In dit geval werd het bedrag dat bij de indicatie hoort overgemaakt aan de cliënt. De cliënt kocht zelf zorg in. Het geld dat eventueel bespaard werd moest teruggegeven worden aan het Zorgkantoor (2010, pp.146-147). Wanneer een cliënt op de AWBZ is aangewezen vanwege problemen

met mobiliteit, wonen of zelfstandigheid, kunnen hier voorzieningen voor worden aangeboden. Denk daarbij aan trapliften, verhoogde toiletten & -douches of een rolstoeltaxi. Deze voorzieningen konden via de Wmo bij de gemeente worden aangevraagd. De AWBZ en de Wmo hadden dus een gedeelde overlap in de ondersteuning van cliënten. Een ander voorbeeld van overlap is de bovengenoemde huishoudelijke verzorging, welke sinds 2007 is overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo¹.

2.2.2 Wmo

De oude Wmo was sinds 2007 belast met een breder scala aan verschillende soorten maatschappelijke ondersteuning. De Wmo stelde dat de gemeente ondersteuning bood in het tot stand brengen van zorg, welzijn en voorzieningen van haar inwoners (Boot, 2010, p.150). Eens per vier jaar werd door de gemeente een beleidsplan voor opgesteld, waarin de financiering, concrete acties en resultaten omschreven stonden. De particuliere instellingen waren binnen de Wmo 2007 de uitvoerende organisaties. De gemeente nam de coördinerende- en de regierol op zich. In principe besteedde de gemeente alle zorg- en welzijn activiteiten uit aan marktpartijen. De gemeente trad alleen op als leverancier van de zorg indien daar geen geschikte organisatie op de markt voor bestond (Boot, p.150). De Wmo bediende in totaal een groep van 2,5 miljoen Nederlanders. Tien procent van de Nederlandse bevolking had structureel behoefte aan ondersteuning vanuit de Wmo.

2.2.3 Wet op de Jeugdzorg

De jeugdzorg werd voor 2015 door verschillende overheidsorganen uitgevoerd. De provincies waren verantwoordelijk voor het aanbod- en de sturing van de jeugdzorg. Het Rijk was er op grond van de Wet jeugdzorg verantwoordelijk voor dat provincies voor deze taak financieel in staat werden gesteld (Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Veiligheid en Justitie, 23-04-2013). Wanneer een burger (ouder, verzorger, kind) hulpbehoevend was ontving deze van Bureau Jeugdzorg een indicatiebesluit. De provincie had de taak om de jeugdzorg te garanderen die de jeugdzorgcliënt volgens het Bureau Jeugdzorg nodig had. Elke provincie beschikte over één Bureau Jeugdzorg en moest waarborgen dat er genoeg zorgaanbieders aanwezig waren binnen de provinciegrenzen (Graas, Liefwaard, Schuengel, Slot, Stegge, 2009, p 31). De provincie subsidieerde het Bureau Jeugdzorg en hield (mede) toezicht op de uitvoering van diens wettelijke taken. Bureau Jeugdzorg verzorgde de indicatiestelling voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de jeugd-GGZ, de jeugdinrichtingen en de jeugdige licht verstandelijk gehandicapten. Tevens voerde het Bureau jeugdbeschermingsmaatregelen uit (Graas e.a., 2009, pp. 56-59). Graas e.a. (2009, pp. 59-64).

De gemeente was voor de jeugdzorg reeds belast met de volgende relevante taken:

¹ Deze overdracht van de AWBZ naar de WMO realiseerde een besparing voor gemeenten voor de verleende zorg van 16%. De besparing is ruwweg verklaard door de inzet van goedkoper personeel en door de hulp in natura die de WMO mogelijk maakt (CPB, 04-09-2013, pp.12-13).

- Jeugdgezondheidszorg;
- Preventief jeugdbeleid (informereren, adviseren en signaleren)
- Lichte ambulante hulpverlening
- Toegang naar zorg
- Coördinatie van zorg.

De provincies waren verantwoordelijk voor jeugdzorg en bescherming inclusief de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het Rijk was verantwoordelijk voor de financiering en aansturing van de gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen en droeg de algemene stelselverantwoordelijkheid (Memorie van toelichting, Van Rijn, Teeven, 2013, p.11).

2.3 Nieuwe zorgsysteem & grootste veranderingen

2.3.1 AWBZ

De AWBZ is per 01-01-2015 komen te vervallen. De verschillende prestatievelden van de AWBZ zijn ondergebracht bij de nieuwe stelselwetten. De niet-medische ondersteuning is onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gekomen. Het overige blijft onder de overheid, onder de Wet langdurige zorg, ook wel de kern-AWBZ genoemd. Denk hierbij aan de permanente zorg voor ouderen en gehandicapten. Verder worden AWBZ-taken op het gebied van jeugdgezondheidszorg overgedragen op de nieuwe Jeugdwet en de Zvw. Specifiek zijn dit begeleiding en persoonlijke verzorging voor de jeugd, voor de jeugd met een verstandelijke handicap en de jeugd-GGZ (Website 'Wmotogo', 2015)

2.3.2 Wmo – werking

Het doel van de Wmo is mensen met een beperking zo lang mogelijk te ondersteunen, zodat zij voor zichzelf kunnen zorgen en kunnen participeren in de samenleving (De Vries, Kossen, 2014, p. 72). De nieuwe Wmo legt de verantwoordelijkheid voor deze ondersteuning volledig bij de gemeente. Hierbij wordt uitgegaan van wat mensen (nog) wel kunnen en niet van de beperking of de zorgvraag. Het aanvragen van ondersteuning kan bij de gemeente bij het Wmo-loket, via een wijkteam, telefonisch of via internet. De benodigde ondersteuning wordt eerst gezocht in de kring van de zorgbehoevende. Deze mogelijkheden worden nog vóór de officiële aanvraag van ondersteuning besproken, ook wel het 'keukentafelgesprek' genoemd (CPB, 2013, p. 21). Indien het netwerk van zorgbehoevende niet in staat blijkt de benodigde bijdrage te bieden, dan is de gemeente hier toe verplicht. De Wmo onderscheidt twee soorten ondersteuning.

De eerste is de 'algemene voorziening'. Dit type ondersteuning vergt geen diepgaand onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden van de zorgbehoevende en is vrij toegankelijk (De Vries, Kossen, 2014, p. 80). Er wordt wel van de zorgbehoevende worden gevraagd om relevante informatie met betrekking tot de beperking(en), mogelijkheden en de gevraagde ondersteuning. De gemeente is

verplicht de cliënt ondersteuning te bieden bij elke vorm van aanvraag van ondersteuning. Er is geen persoonsgericht besluit van de gemeente nodig voor een algemene voorziening. Bij deze ondersteuning moet gedacht worden aan een boodschappendienst, een ontmoetingsruimte voor mensen die eenzaam zijn, een gemeentelijke belbus, maaltijdverzorging ('tafeltje-dekje'), mantelzorgondersteuning of maatschappelijke opvang (daklozenopvang en 'blijf-van-mijn-lijf-huizen'). Aan deze algemene voorziening kunnen, naar inzicht van de gemeente, kosten voor de hulpbehoevende zitten. Het memorie van toelichting van de Wmo (Van Rijn, 2015, p.7) stelt dat de gemeente een beleidsplan dient te ontwerpen waarin gesteld wordt dat het college van B&W de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking dient te bevorderen. Hierbij wordt wel vermeld dat het niveau en de grootte van de gemeente mee worden genomen in de verplichting van deze voorzieningen. Er kan worden uitgegaan van verschillende niveaus van algemene voorzieningen tussen gemeenten, daar de gemeenten ruime mate van beleidsvrijheid geboden wordt.

2.3.3 Wmo - ondersteuning

Indien de sociale omgeving van de zorgbehoevende, de mantelzorger, de lokale civil society of de algemene voorziening niet genoeg ondersteuning bieden, dient de gemeente een maatwerkvoorziening te bieden (Idem, p. 97). De maatwerkvoorziening is het tweede type ondersteuning. Voor maatwerkvoorzieningen doet de gemeente een uitgebreider onderzoek. Indien nodig, moet de zorgbehoevende worden geholpen en bijgestaan bij een dergelijk onderzoek (De Vries, Kossen, 2014, p.84). Het is aan de gemeenteraad om in het beleidsplan kaders op te stellen voor de verlening van maatwerkvoorzieningen. De gemeentelijke verordening regelt op basis van vastgestelde criteria of iemand voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. Gekeken wordt naar de behoeften, mogelijkheden, beperkingen, persoonskenmerken en voorkeuren van de hulpbehoevende. Ook de belastbaarheid, behoeften en de mogelijkheden van een mantelzorger worden meegenomen in dit onderzoek (Van Rijn, 2015, pp.28-29). Het memorie van toelichting stelt dat de mantelwerker op zijn beurt eventueel ook een aanvraag op ondersteuning kan indienen. De maatwerkvoorzieningen zullen dus per persoon en per gemeente verschillen en kunnen bestaan uit diensten, hulpmiddelen en woningaanpassingen. Concreet moet gedacht worden aan een traplift in huis, huishoudelijke hulp, een scootmobiel of begeleiding bij de administratie.

De zorgbehoevende kan, indien voldaan wordt aan enkele voorwaarden, aanvraag doen voor een persoonsgebonden budget (pgb) in plaats van een maatwerkvoorziening (Van Rijn, 2015, p.31). Hierbij wordt de ondersteuning niet in natura geboden zoals bij de algemene voorziening of de maatwerkvoorziening beschreven is. De zorgbehoevende krijgt een persoonlijk budget waarmee de benodigde zorg en ondersteuning zelf ingekocht kan worden. De aanvrager moet kunnen motiveren dat de aangeboden maatwerkvoorziening door de gemeente niet passend is voor de specifieke situatie van de zorgbehoevende. Dit kunnen uiteenlopende redenen zijn als ongebruikelijke tijden waar ondersteuning geboden dient te worden, moeilijk in te plannen ondersteuning of benodigde

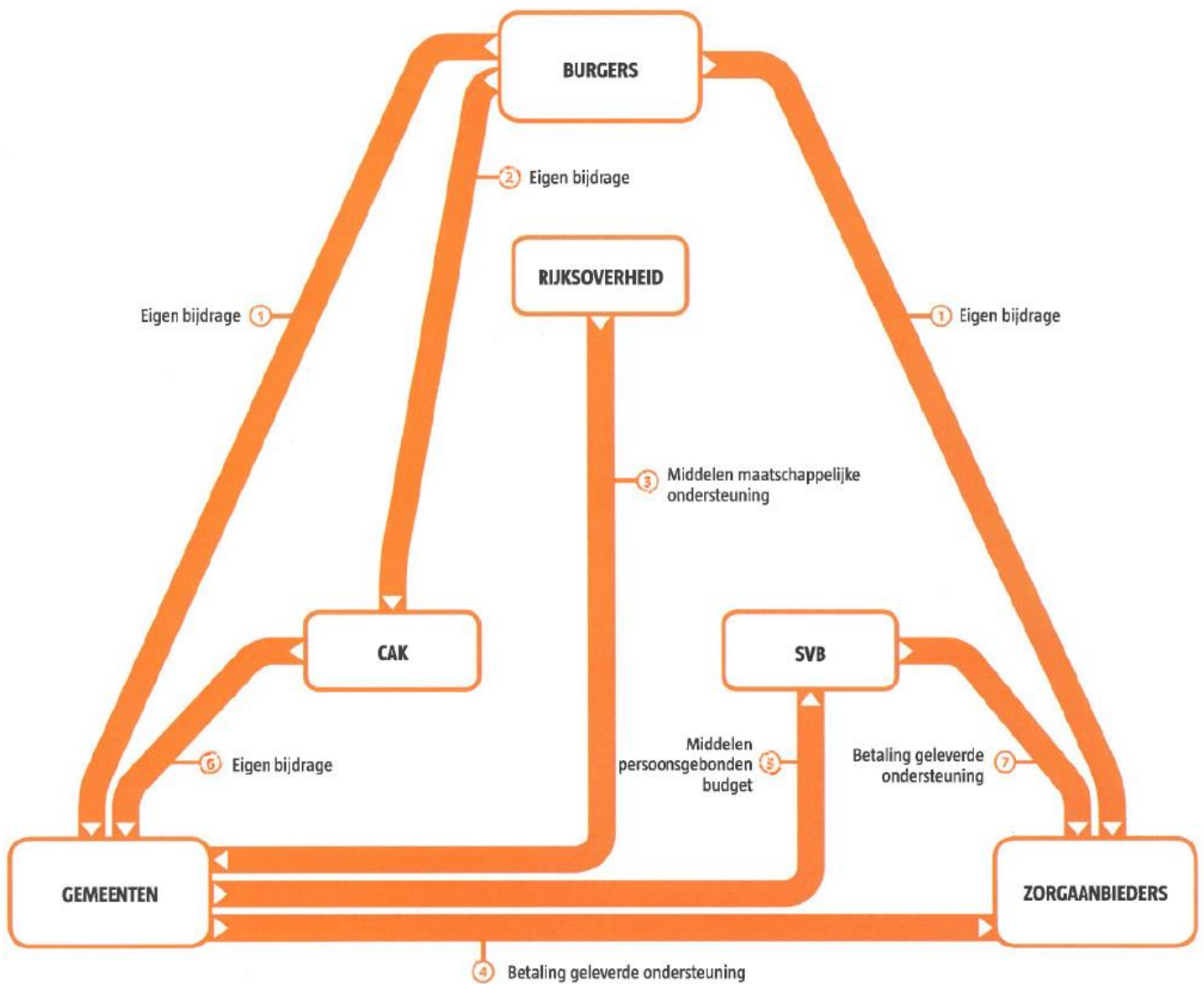
ondersteuning op verschillende locaties. Indien de motivatie deugdelijk is moet de zorgbehoevende kunnen aantonen dat de taken die verbonden zijn aan het persoonsgebonden budget verantwoordelijk uitgevoerd zullen worden (idem). De alternatieve ondersteuning moet van goede kwaliteit te zijn. De gemeente is vrij deze kwaliteit te toetsen. In het algemeen moet het pgb beperkt blijven tot die gevallen waarin aantoonbaar een betere, effectievere en aantoonbaar doelmatigere ondersteuning geboden wordt dan het gecontracteerde aanbod van de gemeente. Indien de kosten van het pgb hoger is dan de maatwerkvoorziening kan de gemeente wegens efficiëntie de aanvraag van pgb weigeren. Ook moet te worden vermeld dat de zorgbehoevende het geld niet in eigen bezit krijgt. De gemeente maakt het pgb over naar de Sociale Verzekeringsbank, die het geld vervolgens overmaakt naar de alternatieve zorgaanbieder. Zo wordt fraude, misstanden en oneigenlijk gebruik van gelden voorkomen (Van Rijn, 2015, pp. 30-32).

2.3.4 Wmo - financiering

De Vries en Kossen stellen dat drie hoofdrolspelers binnen de zorg de belangrijkste rollen hebben binnen de bekostiging van de zorg. Deze spelers zijn de burgers, de zorginkopers en de zorgaanbieders. Daarbij zijn er andere actoren als het Rijk, het Zorginstituut Nederland, de Nederlandse Zorgautoriteit, het Centraal Administratie Kantoor (CAK) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (De Vries, Kossen, 2014, pp. 93-94). De bekostiging van specifiek de Wmo zal hieronder worden toegelicht.

Gemeenten krijgen voor het uitvoeren van de taken van het Wmo geld van het Rijk. Dit geld komt terecht in het Gemeentefonds, die middels 60 maatstaven het geld over de gemeenten verdeelt. Voorbeelden van maatstaven zijn structuurkenmerken als het aantal inwoners, de leeftijdsopbouw en minderheden. Ook wordt een reconstructie van de historische uitgaven van de gemeenten in het eerste jaar van de invoering (2015) meegenomen bij de verdeling. De betaling op basis van een historische constructie wordt vanaf 2016 geleidelijk afgebouwd (Van Rijn, 2015, pp.72, 73) Binnen het Gemeentefonds is een ‘tijdelijk deelfonds sociaal domein’ opgericht waar het geld voor de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet beheerd wordt. Vanuit het deelfonds wordt het geld overgemaakt naar de gemeente. De gemeente ontvangt tevens middelen van de zorgbehoevende door de eigen bijdrage. Burgers kunnen dit direct aan de gemeente overmaken of doen dit aan het CAK. Het CAK maakt dit geld vervolgens naar de gemeente. Gemeenten betalen met het geld van het gemeentefonds en de (in)directe eigen bijdragen de zorgaanbieders voor de geleverde ondersteuning. Of, zoals gesteld bij het pgb, via de Sociale Verzekeringsbank. De Vries en Kossen hebben de bovenstaande uitleg schematisch in een figuur weergegeven.

Figuur 1 'Geldstromen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning' uit: De Vries, Kossen, 2014, p. 104, 105



1. Burgers betalen een eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen aan de gemeente of de aanbieder.
2. Burgers betalen inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen aan het CAK.
3. Het Rijk bekostigt gemeenten via het tijdelijk deelfonds sociaal domein.
4. Gemeenten betalen aanbieders voor geleverde ondersteuning.
5. Gemeenten maken het geld voor het pgb over naar het SVB.
6. Het CAK int de eigen bijdragen bij cliënten en maakt deze over aan gemeenten.
7. De SVB betaalt de aanbieders die ondersteuning leveren aan burgers met een pgb.

2.3.5 Jeugdwet

Zoals voorheen gesteld waren gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg en het preventieve jeugd beleid (CPB, 2013, p.13). Daar kwamen sinds 2015 de volgende prestatievelden bij: de provinciale jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg (of jeugdzorgplus), de jeugd-GGZ, de GGZ in het kader van jeugdstrafrecht, de zorg voor verstandelijk gehandicapte jongeren, begeleiding en verzorging, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering (idem). Het doel van de decentralisatie van al deze zorgtaken is gericht op meer preventie, ondersteuning en zorg dichtbij- en door de burger. Tevens is de samenhang tussen de Wmo en de Jeugdwet zichtbaar wanneer gezinnen geholpen worden door één orgaan in plaats van de verschillende instanties (Van Rijn, Teeven, 2013). Dit geldt zowel voor de integrale aanpak van probleemgezinnen als de financiering van de ondersteuning van beiden wetten. De gemeente dient, net als bij de Wmo, een gemeentelijk beleid op te stellen voor de jeugdzorg. Het beleid zal de hoofdlijnen, de gemeentelijke visie en de doelstellingen op terrein van de jeugdzorg weergeven. De uitkomsten van dit beleid kent geen richtlijn. De gemeente heeft hier een grote mate van beleidsvrijheid. Het is mogelijk dat gemeenten ervoor kiezen om één beleidsplan voor zowel de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet op te stellen in plaats van één beleidsplan per domein (idem, p.14).

2.3.6 Jeugdwet werking

Voor de Jeugdwet is met name preventie is een speerpunt. Dit om te voorkomen dat gezinnen later gebruik moeten maken van (duurdere) specialistische zorg. Wanneer de jeugdige en de ouders/ verzorgers niet op eigen kracht een oplossing weten te vinden voor hun probleem dient het college een voorziening te treffen. De voorziening kan zowel een algemene, vrij toegankelijke voorziening, als een individuele voorziening zijn. Bij algemene voorzieningen ligt de voorkeur op laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning (idem, p.14). Het college staat vrij te beslissen over de soort voorziening die de jeugdige of het gezin nodig heeft. Wel moet deze beslissing voortvloeien uit een deskundige advisering en beoordeling over de aard van de voorziening (Van Rijn, Teeven, 2013, p.15).

De weg naar ondersteuning voor gezinnen is vrij te bepalen voor gemeenten. Het meest voor de hand ligt hier een organisatievorm van het centrum voor jeugd en gezin (CJG). In een CJG kunnen verschillende basisvoorzieningen worden gebundeld, teneinde een laagdrempelig adviespunt aan te bieden waar opvoed-, opgroeiondersteuning en jeugdgezondheidszorg wordt aangeboden. Het opzetten van een CJG door de gemeente is niet wettelijk verplicht. Zo kan er ook gekozen worden voor een netwerkorganisatie van huis- en/of jeugdartsen, scholen, politie, wijkteams en gemeentelijke advies- en aanmeldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK)(Idem, pp. 24-27). De vorm van de organisatie is hier om het even. De gemeente is verplicht een laagdrempelige organisatie in te richten die toegang tot jeugdhulp biedt, een consultatiefunctie heeft voor professionals, kosteloos advies beschikbaar stelt over opvoeding en het opgroeien van jeugdigen (Idem, p.25). Na de melding zal een gesprek georganiseerd worden waar het probleem, de behoeften, persoonskenmerken, veiligheid, ontwikkeling en de gezinssituatie van de jeugdige geschetst wordt. Ook wordt de omgeving, het sociale netwerk en het vermogen van de ouders/ verzorging in beeld gebracht. De melding kan vrijwillig, vanuit

het gezin komen of door derden aan de organisatie of andere betrokken instanties doorgegeven zijn.

De verschillende mogelijkheden van ondersteuning komen overeen met de Wmo, maar zijn minder eenduidig weer te geven. Allereerste kan de gemeente de jeugdige en/ of diens familie een algemene voorziening kunnen aanbieden of, middels een beschikking, een individuele voorziening (Van Rijn, Teeven, 2013, p.7). Ook bij de Jeugdwet is het mogelijk om, indien voldaan aan enkele voorwaarden, over te stappen op een pgb in plaats van een individuele voorziening. Er wordt dan afgezien van ondersteuning in natura zoals bij de algemene voorzieningen het geval is. De minimale voorwaarden voor een pgb die worden meegenomen zijn het ontbreken van een alternatief van zorg in natura, de mogelijkheid van de ouder om regie te kunnen voeren op de zorg en de mate van doelmatigheid van de beoogde ingekochte zorg (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, Teeven, 2011). Een uitzondering van gevallen waarin een pgb kan worden verstrekt zijn de kindbeschermingmaatregelen of jeugdreclassering en indien de jeugdige is opgenomen in de gesloten jeugdhulp.

2.3.7 Jeugdwet - ondersteuning

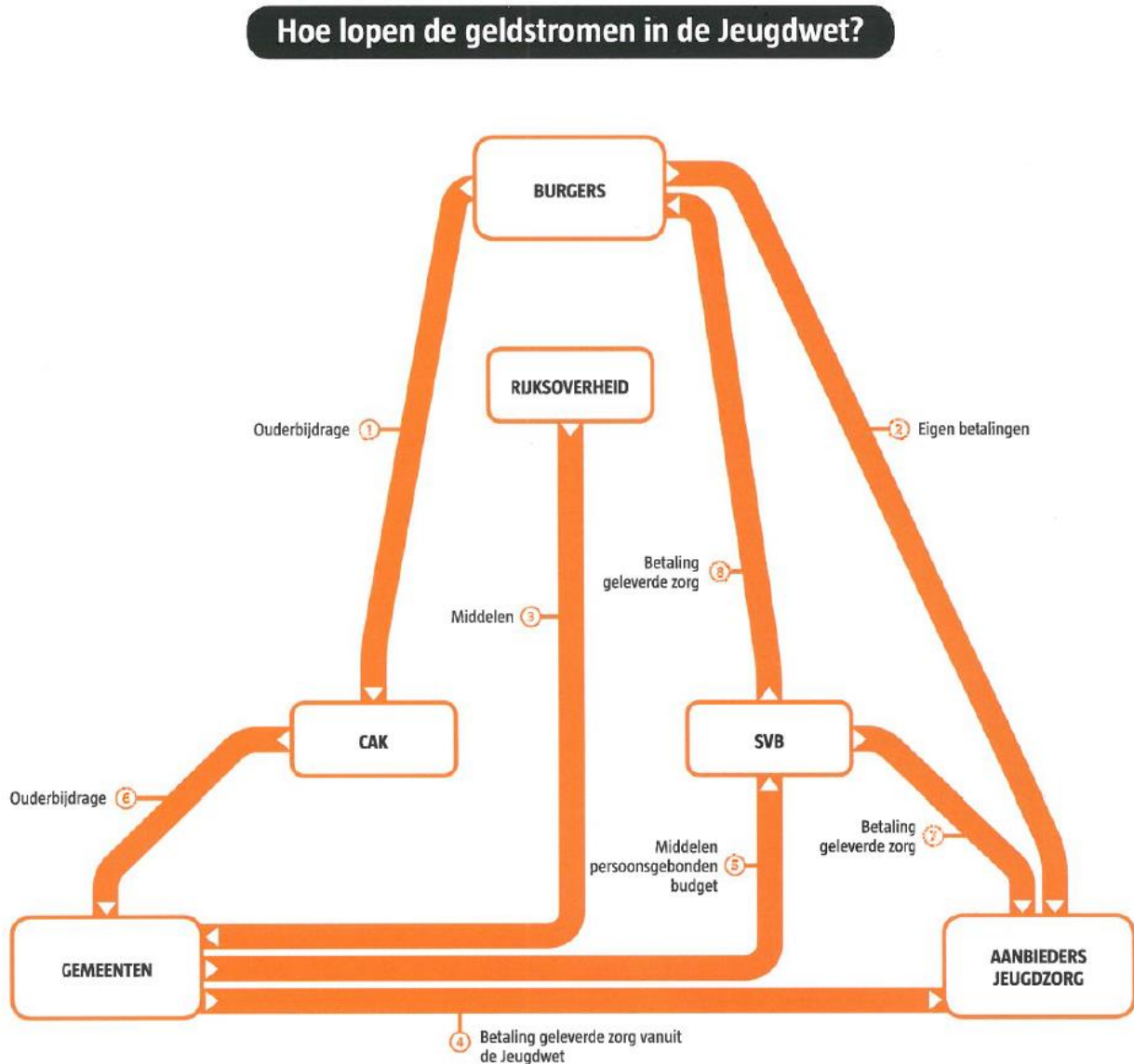
Hier wordt een onderscheid binnen de Jeugdwet zichtbaar omtrent de voorzieningen. Er kan worden besloten om maatregelen te nemen zoals huisaanpassingen of vervoer naar (bijzondere) scholen. De gemeente heeft sinds de transitie ook verplichtingen op jeugdreclassering en jeugdbescherming. Deze taken hebben een verplicht karakter voor ouder en kind en worden derhalve het ‘gedwongen kader’ genoemd (Van Rijn, Teeven, 2013, p.30). Deze terreinen richten zich tot de veiligheid en ontwikkeling van het kind, waarvoor ingegrepen wordt in het privéleven van het gezin. Om aan deze taak te voldoen dient de gemeente zich zorgvuldiger te onderbouwen dan de individuele voorzieningen of de maatwerkondersteuning. Overgaan tot kindbeschermingsmaatregelen wordt beschouwd als een *ultimum remedium*, waarbij vastgesteld dient te worden dat hulpverleners de veiligheid van het kind niet kunnen garanderen en de ontwikkeling van het kind ernstig verstoord is. Indien er sprake is van een strafbaar feit van de jeugdige wordt overgaan op de jeugdreclassering (Van Rijn, Teeven, 2013, p.32). Jeugdreclassering kan zowel op vrijwillige basis als op gedwongen strafrechtelijk kader worden uitgevoerd. Er moet gedacht worden aan het (verplicht) volgen van trainingen over agressieregulatie en sociale vaardigheden, verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg. Ook is de gemeente een belangrijke actor bij de re-integratie van een jongere uit een jeugdinrichting. Zij is verantwoordelijk voor het vervolg van de jeugdhulp en de terugleiding naar school of naar de arbeidsmarkt (Idem. P. 33).

2.3.8 Jeugdwet - financiering

De financiering van de Jeugdwet vertoont veel overeenkomsten met die van de Wmo. Dit geldt voor zowel de aanwezige actoren als het verloop van de financieringsstromen. Het Rijk maakt een bijdrage over naar het tijdelijke deelfonds sociaal domein. De middelen worden verdeeld aan de hand van structuurkenmerken en historische uitgaven naar gemeenten overgemaakt (Van Rijn, Teeven, 2013,

p.78). De gemeente ontvangt tevens middelen via het CAK en van de burgers/ gezinnen in de vorm van een ouderbijdrage (Idem, p. 82). Gemeenten betalen met deze middelen de zorgaanbieders of, in het geval van een pgb, de SVB. De SVB maakt dit geld over aan de zorgaanbieders. Dit kunnen ook de ouders zelf zijn, bijvoorbeeld ouders van verstandelijk gehandicapte jongeren als compensatie van misgelopen loon door de verzorging/ ondersteuning (De Vries, Kossen, pp. 99, 103, 106, 107). De geldstromen van de Jeugdwet zijn door De Vries en Kossen schematisch weergegeven, zie figuur 2.

Figuur 2 'Geldstromen in de Jeugdwet' uit: De Vries, Kossen, 2014, p. 106, 107



1. Bij verblijf in een instelling betalen ouders eventueel een ouderbijdrage aan het CAK.
2. Burgers betalen aanbieders zelf voor zorg die buiten het gemeentelijke aanbod valt.
3. Het Rijk bekostigt de gemeente via het tijdelijk deelfonds sociaal domein.
4. Gemeenten betalen aanbieders via een subsidie of inkoopcontract.
5. Gemeenten maken geld voor het pgb over naar de SVB.
6. Het CAK int de ouderbijdragen en maakt deze over aan gemeenten.

7. De SVB betaalt aanbieders uit het pgb.
8. De SVB betaalt ouders en verzorgers die in de rol van zorgaanbieder hun eigen kind zorg bieden.

2.4 Actoren zorgmarkt

Om een duidelijk weer te geven wat de positie is van gemeente tijdens de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet, zal deze paragraaf een overzicht van betrokken actoren weergeven.

2.4.1 Burgers/ cliënten

De burger is in principe de belangrijkste actor binnen het beleidsveld. Voor hen is de zorg immers georganiseerd. Op het moment dat een burger behoefte heeft aan zorg of ondersteuning wordt deze een zorgconsument, **cliënt** of zorgbehoevende. Naast het vragen van zorg, worden er in beide wetten uitgegaan van de zelfredzaamheid van de burgers en diens omgeving. Daarom kunnen burgers naast de professionele organisaties ook, afhankelijk per geval, functioneren als zorgaanbieder.

2.4.2 Overige actoren

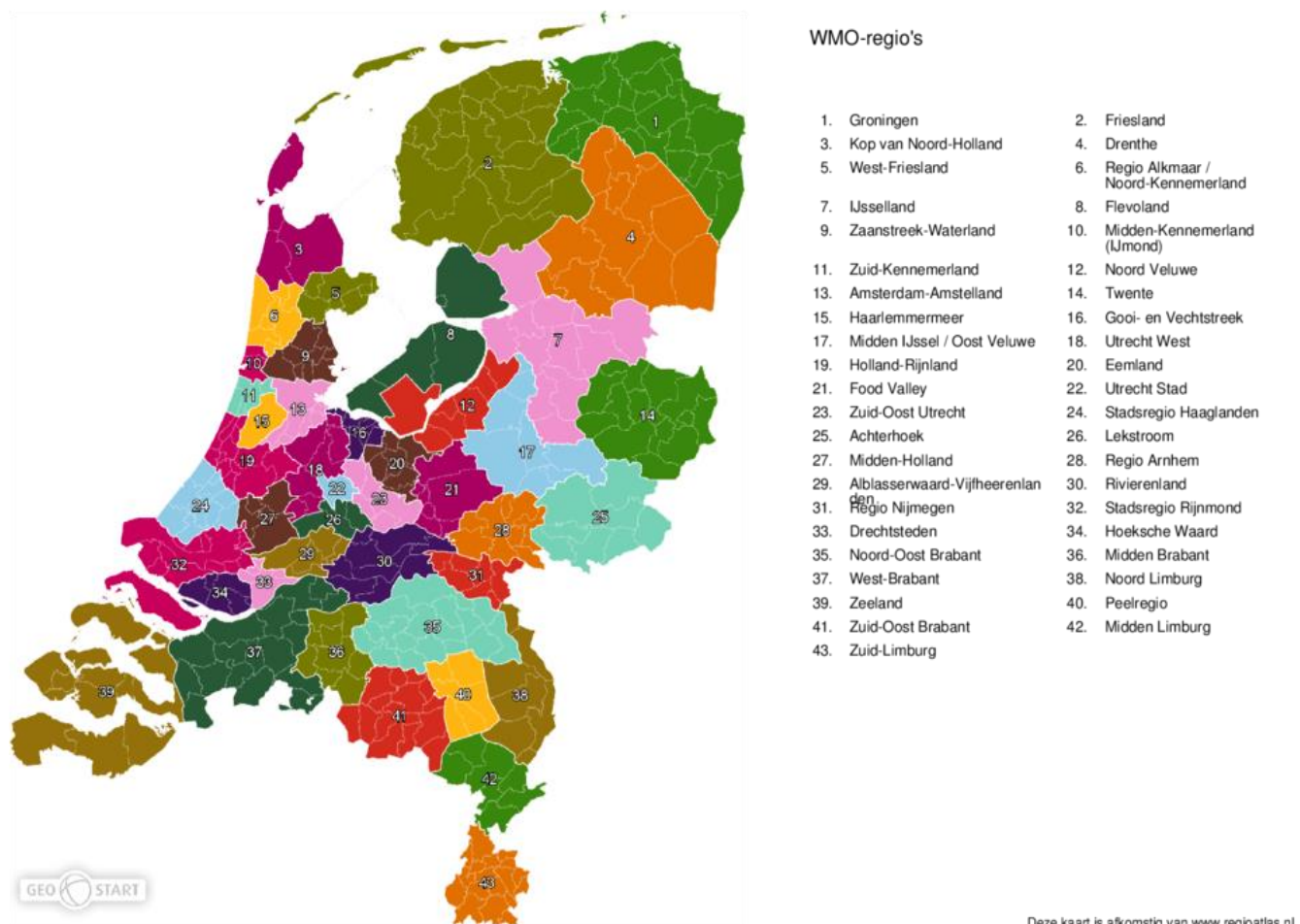
De *gemeente* is bij zowel de Wmo als de Jeugdwet de zorginkoper. Zij kopen collectief de zorg in voor de zorgbehoevende. De gemeente koopt de zorg/ ondersteuning in bij de zorgaanbieder. Het staat gemeenten vrij om per onderdeel van zorg of ondersteuning de handen ineen te slaan. In de praktijk blijkt dat gemeenten dit ook gedaan hebben, waardoor er 43 regionale samenwerkingsverbanden zijn ontstaan voor de uitvoering van de Wmo (RegioAtlas, 2015). Voor de jeugdzorg zijn dit 42 regio's die nagenoeg overeenkomen met de Wmo regio's. Uit de samenwerking tussen gemeenten kan de eerste handelingsmaatregel tegen risico's op het sociaal domein worden herkend. De samenwerking tussen gemeenten kent namelijk enkele voordelen:

- Een gemeenschappelijke visie kan een scherpere kijk geven op de opgave en de samenhang met de andere transities.
- Inspelen op regionale schaal zorgaanbieders: veel zorgaanbieders zijn in meerdere gemeenten actief, zeker op het gebied van complexe(re) vormen van begeleiding waarvan de aantallen vaak klein zijn.
- Samenwerking versterkt de onderhandelingspositie ten opzichte van de regionaal opererende zorgaanbieders en andere dienstverleners.
- Schaalvoordelen kunnen worden bereikt door gezamenlijk in te kopen of aan te besteden.
- Ambtelijke capaciteit kan worden gebundeld, taken kunnen hierdoor worden verdeeld. Dit levert tijdswinst op en blijkt de kwaliteit ten goede te komen (website Transitiebureau, 2015).

De samenwerking tussen verschillende gemeenten binnen de zorg kan op verschillende manieren. Zo kan er een nieuw openbaar lichaam belast worden, een (vrijwillige) centrumgemeente namens de andere

gemeenten de zorg organiseren of wordt er een ambtelijke pool gevormd waar de belaste ambtenaren van de verschillende gemeenten worden samengevoegd in een nieuwe organisatie (Van Dijken & Schilder, 2013, pp. 20-25).

Figuur 3 'Regionale samenwerkingsverbanden Wmo 2015' van: RegioAtlas, url: <http://www.regioatlas.nl/regiokaart/170>



De *zorgaanbieder* kan per dienst of voorziening verschillen, van bijvoorbeeld een organisatie die verpleging en/of verzorging aan huis biedt tot een maaltijdservice of een vervoersbedrijf. Zo geeft de gemeente Utrecht aan dat het voor 2015 op het gebied van jeugdhulp 34 grotere aanbieders gecontracteerd heeft (€100.000+), circa 30 kleinere aanbieders en ruim 40 zelfstandigen en vrijgevestigde praktijken (Gemeente Utrecht, 2015, p.9). Dé zorgaanbieder is niet te vatten in één begrip.

Het Centraal Administratief Kantoor (CAK) is al benoemd als actor op beide terreinen. Het **CAK** heeft een centrale positie op beide velden doordat het de eigen bijdragen en de ouderbijdragen

namens de gemeente vaststelt en int (De Vries, Kossen, 2014, p.57)(Website CAK, 2015). De Sociale Verzekeringsbank is tevens al beschreven als actor binnen beide beleidsvelden. De **SVB** ontvangt de pgb van de gemeente om deze over te maken naar de zorgaanbieder.

De beleidsvelden staan onder toezicht van enkele *inspecties* en autoriteiten. Voor de Jeugdwet zijn enkele Rijksinspecties gebundeld, te weten de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie Veiligheid en Justitie. Deze vijf inspecties hebben een samenwerkingsverband opgericht genaamd het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). Het STJ houdt toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van organisaties en naar de kwaliteit van de samenwerking van de opererende organisaties (Van Rijn, Teeven, 2015, pp. 51-52) (Website Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2015). Voor de Wmo is geen Rijksinspectie aangewezen. Gemeenten zijn zelf integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van uitvoering van de opgedragen taken, het toezicht en de handhaving daarop. Gemeenten zullen minimale landelijke kwaliteitsstandaarden die bij wet zijn vastgelegd in het lokale beleid moeten implementeren. Het is aan de gemeenteraad om het college te controleren (horizontale verantwoording), waarbij om advies gevraagd kan worden van Inspectie Gezondheidszorg (Van Rijn, 2013, pp. 62-63).

Het *Rijk* is systeemverantwoordelijk voor de uitvoering van de zorg. Het Rijk stelt wettelijke kaders, ondersteunt en stimuleert de transformatie waar nodig (Van Rijn, Teeven, 2013, p.3). Het ministerie VWS is systeemverantwoordelijk voor de Wmo en de Jeugdwet, aangevuld door het ministerie VenJ voor de jeugdreclassering.

Overige instituties en organisaties worden evenzo een grote rol toegeschreven. De gemeente wordt geacht om zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij de gemeentelijk civil society. Hierbij moet worden gedacht aan kerkelijke verbanden, sport-, muziek- of andere verenigingen en vrijwilligers (Van Rijn, 2013, p.97).

2.5 Risicomanagement bij gemeenten

Dat gemeenten nog niet zo lang actief bezig zijn met het risicomanagement blijkt uit de verslaglegging van de ‘Conferentie Risicomanagement’ door het ministerie van Binnenlandse Zaken (24-04-2008). Gesteld wordt dat de grootste drijfveer voor risicomanagement de verplichte risicoparagraaf ‘weerstandvermogen’ in de begroting is (Ministerie Binnenlandse Zaken, 2008, p.9). In deze paragraaf dienen gemeenten een verband te leggen tussen de weerstandscapaciteit en de risico’s. De paragraaf stuurt aan op het actief identificeren van risico’s. Echter wordt niets geschreven over het systeem hier omheen. Dat het risicomanagement ten tijde van de conferentie nog niet genoeg aandacht ontving, blijkt uit het gegeven dat de behandelde onderwerpen zich richten op het creëren van draagvlak voor het risicomanagement. In het hoofdstuk methodologisch kader zal verder worden ingegaan op het weerstandscapaciteit. Eén jaar voor de decentralisaties wordt een handleiding voor gemeenten gepubliceerd door het ministerie. De publicatie ‘Financiën en de drie decentralisaties’ (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014) licht in drie delen verschillende aspecten van het

risicomanagement voor gemeenten en het sociaal domein uit. Stapsgewijs wordt de planning & control (p&c) cyclus toegespitst op het sociaal domein. Vervolgens wordt een systeem gegeven voor mogelijk risicomanagement. Hierbij worden doelstellingen voor het sociaal domein omschreven, waarna risico's geïdentificeerd, gekwantificeerd en gemanaged kunnen worden. Ten slotte beschrijft deel drie mogelijke samenwerkingsverbanden en –constructies. De thesis zal uitwijzen in hoeverre gemeenten de aanbevelingen uit deze publicatie hebben overgenomen.

2.6 Overzicht reeds bekende risico's

Voor de transitie van taken naar de gemeenten zijn verkenningen gepubliceerd naar mogelijke risico's. Zo voorzag het CPB (2013) de volgende risico's voor gemeenten binnen de Wmo en de Jeugdwet:

- Beschikbaarheid en gebruik van informatie

De transitie vraagt specifieke kennis en deskundigheid van gemeenten omtrent een indicatiestelling voor cliënten (binnen de Wmo). Om zorgvuldig tot een afweging te komen kan de gemeente een onderzoek instellen naar de sociale omgeving van de aanvrager. Het is mogelijk dat de gemeente reeds op de hoogte is van persoonlijke omstandigheden van de aanvrager (wegens het lokale karakter van het beleid), maar informatie niet mag gebruiken wegens privacy schendingen. Ook schuilen er risico's in de capaciteit van gemeenten om problematische gezin- en/of jeugdsituaties te kunnen herkennen en hulp te bieden. Hiervoor is ervaring, kennis en deskundigheid voor nodig.

- Beleidsvrijheid

De beleidsvrijheid zal zorgen voor verschillen tussen gemeenten. Deze verschillen zijn wenselijk wanneer deze het gevolg zijn van maatwerk. Zij zijn onwenselijk wanneer er verschil in de toegang tot voorzieningen en de kwaliteit van de zorg ontstaan. Binnen de gemeentelijke kaders kan de burger een algemene voorziening geboden krijgen, terwijl de burger een maatwerkvoorziening of een pgb voor ogen had. Dit verschil van inzicht kan verstoring werken bij het keukentafelgesprek, des te meer wanneer in andere gemeenten bij eenzelfde situatie wel een maatwerkvoorziening of pgb geboden wordt. De burger kan naar de rechter stappen om te toetsen of de gemeente zich aan de wet heeft gehouden. Ook kan de beleidsvrijheid zorgen voor verschillende afbakeningen en definities van 'kwaliteit', wat gevolgen heeft voor evaluaties en het leren van elkaar.

- Diseconomies of scale

De Wmo maakt dat ruim 400 gemeenten zorg inkopen in plaats van 32 zorgkantoren (zoals in het oude systeem). De vraag naar zorg wordt dus vergroot, wat kan resulteren in een sterkere onderhandelingspositie voor zorgaanbieders. Dit risico is echter al verkleind door de samenwerkingsverbanden van gemeenten binnen zowel de Wmo als de Jeugdwet.

- Financiële afwenteling

Gemeenten krijgen de prikkel om doelmatigheid en kwaliteit van de zorg af te wegen tegen de kosten. Hierdoor kan (onbewust) besloten worden om te bekniptelen op de zorg en ondersteuning. Ook kan er een afwenteling van kosten ontstaan tussen gemeenten, zorgverzekeraars of de Wlz. (2013, pp. 18-20, 26-28)

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische deelvragen beantwoord. Eerst wordt de kern van het risicomanagement vanuit verschillende theoretische benaderingen weergegeven. Vervolgens wordt de theorie Management of Risk (MoR) gepresenteerd. Het MoR is gehanteerd voor de beantwoording van de deelvragen. De theoretische deelvragen luiden:

- 1.** Welk consistent risicomanagement in ruime zin is volgens de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
- 2a.** Welke methoden om tot *risicopercepties* te komen zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
- 2b.** Welke methoden van *risicobeoordelingen* zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
- 2c.** Welke *risicomanagementstijlen* in enge zin zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

3.2 Literatuur risicomanagement

Het risicomanagement kan in een verscheidenheid van terreinen worden toegepast. Van de overheidssector tot de private sector, bij zowel technische processen als menselijk handelen. In het artikel van Colen, Van der Werf, Haisma, Krabbendam en Boorsma (2006) genaamd ‘Actief risico’s onderkennen en beheersen’ wordt afgevraagd welke risicomanagementmethode het meest van toepassing zal zijn op het geneesmiddelendistributieproces van het Medisch Spectrum Twente. De auteurs zetten in het artikel enkele risicomanagementmethoden naast elkaar met enkele bijbehorende aspecten en eigenschappen. Voorbeelden van deze modellen zijn het HACCP-, HAZOP-HFMEA-, SIRE- en PRISMA model. Elk model heeft een focus op andere processen binnen het risicomanagement. Zo richten de eerste twee modellen voornamelijk op kritieke (geautomatiseerde) punten (Hulebak, Schlosser, 2002, p.550). Het HFMEA kijkt wel naar sociale aspecten door multidisciplinaire teams samen te stellen (Van der Hoeff, 2003, pp. 69-70) (Leistikow, Van der Schaaf, Habraken, Reijnders-Thijssen, 2006, pp. 5-25). De genoemde modellen blijken na een eerste verkenning niet van toepassing voor deze thesis. Zij zijn te specifiek ingericht en niet toepasbaar of relevant voor de thesis. Hoewel de geneesmiddelendistributie slechts een minimaal raakvlak heeft met de thesis, geeft het artikel wel een startpunt voor de verkenning naar een theorie over risicomanagement.

Gesteld wordt dat er variaties zijn binnen de verschillende stappen in het proces van risicomanagement. Toch zijn zeven stappen gangbaar en kunnen bestempeld worden als de basis voor risicomanagement, te weten:

1. Vaststellen (beleid)doelstellingen
2. Inventarisatie risico's
3. Risicoanalyse
4. Risico's beoordelen
5. Maatregelen ontwikkelen
6. Implementatie
7. Monitoren, evaluatie en rapportage (Colen e.a., 2006, p. 764).

Er is een onderscheid zichtbaar tussen de verschillende methoden wat betreft de focus op potentiële risico's of reeds geschiedde ongevallen. Binnen de literatuur staat dit bekend als respectievelijk de prospectieve- of de retrospectieve benadering. De retrospectieve benadering analyseert reeds opgetreden incidenten, waarbij gekeken wordt naar de oorzaken, de gevolgen en potentiële maatregelen die zorgen dat het risico weggenomen wordt of de gevolgen beperkt worden. De prospectieve benadering tracht mogelijke fouten vooraf te analyseren, deze fouten hoeven dan nog niet tot incidenten hebben geleid. Beide methoden vullen elkaar in de praktijk aan. Een retrospectieve analyse blijkt een waardevolle bron te zijn voor volgende prospectieve analyses (Nap, 2007, p.19).

3.3 Management of Risk

Een andere benadering van verschillen tussen risicomanagementmodellen wordt in het boek 'Risicomanagement op basis van MoR en NEN/ISO31000' (Brolsma, Kouwenhoven, 2011) toegelicht. De auteurs Brolsma en Kouwenhoven stellen dat risico's het best gemanaged kunnen worden door de toepassing van 'best practices', afhankelijk van het type organisatie en de beoogde bedrijfsvoering. Concreet is het managen van risico's afhankelijk van de volwassenheid van de organisatie en het beoogde doel. Brolsma en Kouwenhoven stellen dat Management of Risk (MoR) een richtlijn is die geschikt is voor alle soorten organisaties om risico's te identificeren, te wegen en te beheersen. Afhankelijk van het perspectief kan gekozen worden tussen verschillende risicobeheerinstrumenten. MoR kent grote overeenkomsten met de gangbare stappen zoals deze beschreven zijn door Colen e.a., waarbij voor iedere stap verschillende methodologische aanpakken aangereikt worden. De verschillende perspectieven van het MoR worden hierover weergegeven.

- een (1) strategisch perspectief, waarin het over beslissingen over de lange termijn doelen van een organisatie gaat;
- een programma- (2) en het projectperspectief (3), waarin het gaat over middellange termijn doelen en de besluitvorming daarvan;

- een operationeel perspectief (4), waarin het gaat over de korte termijndoelen, de dagelijkse gang van zaken en de besluitvorming omtrent de continuïteit (Brolsma, Kouwenhoven, 2011, pp. 2-3).

3.3.1 Onderbouwing keuze Management of Risk

De thesis zal de theoretische onderbouwing baseren op het MoR. Het MoR heeft enkele eigenschappen die ervoor zorgen dat de theorie van grote waarde kan zijn voor de thesis. Deze eigenschappen zijn hieronder omschreven.

- De theorie heeft dezelfde kern als andere risicomanagement literatuur. Het MoR onderscheidt de volgende processtappen als basis van het risicomanagement:
 1. De context bepalen (identificatie)
 2. De risico's identificeren (identificatie)
 3. Schatten van urgentie van risico's (beoordeling)
 4. Evalueren van samenhang tussen risico's (beoordeling)
 5. Plannen en bedenken van beheersmaatregelen (plannen/invoeren)
 6. De invoer van de maatregelen (plannen/ invoeren) (Brolsma, Kouwenhoven, 2011, pp.73-91).

Wanneer deze stappen vergeleken worden met de lijst van Colen e.a. (2006, p. 764) zijn een groot aantal overeenkomsten zichtbaar. Naast het beschrijven van de te nemen stappen, zoals bedoeld door Colen e.a., beschrijft het MoR een aantal principes waar goed en aansluitend risicomanagement aan hoort te voldoen. Goed risicomanagement hoort aan te sluiten bij de doelstellingen van de organisatie, past in de context van de organisatie, betreft (externe) stakeholders, geeft heldere richtlijnen, levert informatie voor besluitvorming, maakt voortdurende verbeteringen mogelijk, zorgt voor een ondersteunende cultuur en creëert een meetbare waarde (2011, pp.17-18). Elk van deze acht principes wordt vervolgens toegespitst en uitgelicht naar verschillende perspectieven zodat het management voldoet aan de principes (pp.19-43). Het MoR neemt dus dezelfde stappen als andere theorieën, maar voegt daar de omgeving en het karakter van de risicowerende organisatie bij.

- Het MoR creëert consistentie binnen verschillende vormen van organisaties.

De theorie geeft handvatten om het risicomanagement toe te spitsen naar organisaties, waardoor afzonderlijke onderdelen (lees: stappen) op elkaar aansluiten en consistentie gecreëerd wordt. Consistentie van risicomanagement zit in de aansluiting van de organisatie bij de context, de overige stakeholders en de inzicht in de risico's. Dit uit zich door een risicobeleid van begin tot eind in te richten volgens één van de bovenstaande perspectieven (strategisch, programma, project of operationeel). Om dit te ondersteunen stelt MoR dat er een aantal documenten opgesteld dienen te worden waarin het beoogde risicomanagement uitgewerkt staat. Vooralnog zijn hier alleen de documenten 'risicomanagementbeleid', een 'handleiding risicomanagementprocessen' en het 'risicoregister' van

belang (p. 46). Deze documenten hebben direct verband met het beantwoorden van de theoretische deelvragen. Hoewel de overige documenten die het MoR aandraagt een nuttige bijdrage zullen leveren aan het risicomanagement in ruime zin, bezitten lang niet alle organisaties dergelijke documenten. Het al dan niet bezitten van de bovenstaande documenten is afhankelijk van de volwassenheid van de organisatie (p.47).

De documenten richten zich op interne richtlijnen voor verantwoordelijke managers, risicokenmerken, waarschijnlijkheid- en impactbeschrijvingen, maatregelacties, risico-eigenaren en inputprocessen. De handleiding geeft de te nemen afwegingen (input) die leiden tot de identificatie, de beoordeling van risico's en het plannen en invoeren van de te nemen maatregelen (p.51). Met andere woorden: de handleiding beschrijft de processtappen van het MoR en methoden en hoe deze stappen ingevuld kunnen worden. Bovenstaande illustreert het belang van onderliggende documenten voor de consistentie van het risicobeleid. De handleiding, risicomanagement strategieën, het risicoregister en andere documenten worden verder toegelicht in het methodologisch kader. De kern van het MoR is, evenals bij de andere theoretische modellen, de te nemen processtappen. Echter geven de andere theorieën geen voorbeelden van aanwezig geachte documenten.

- Het MoR biedt een pallet van verschillende methoden om risico's te identificeren, beoordelen en te managen.

De theorie schrijft geen eenduidige methoden voor die de organisatie zou moeten hanteren. Dit zou immers de toepasbaarheid van de theorie op meerdere vormen/ groottes van organisaties in de weg staan. De theorie geeft enkele mogelijke methoden die uit de praktijk 'best practices' blijken. Zodoende is de kans groter dat gemeenten sneller aansluiting vinden bij de omgeving.

Opvallend is dat het model, in tegenstelling tot de basisstappen van risicomanagement van Colen e.a., geen 'doelbepaling' en 'monitoren, evaluatie en rapportage' niet heeft opgenomen als basis van risicomanagement. Het betekent niet dat het model geen rekening houdt met deze stappen. MoR heeft deze stappen verwerkt in het onderliggende 'beleidsdocument', voorafgaand aan de handleiding risicomanagement (p. 49). De auteurs stellen dat de bovenstaande stappen onderverdeeld kunnen worden in tweetallen. Stappen één en twee worden gelabeld als 'identificatie', stappen drie en vier als 'beoordelen', stappen vijf en zes als 'plannen/invoeren' (p.73). De identificatie, beoordeling en plannen/invoeren zullen respectievelijk deelvragen 2a, 2b en 2c beantwoorden:

(2a) Welke methoden om tot *risicopercepties* te komen zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

(2b) Welke methoden van *risicobeoordelingen* zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

(2c) Welke *risicomanagementstijlen* in enge zin zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

3.4 Beantwoording deelvraag één

Eerst zal deelvraag één beantwoord worden. Deze luidt: Welk consistent risicomanagement in ruime zin is volgens de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

De literatuur onderscheidt een verscheidenheid aan risicomanagementmodellen. Elk model legt de focus op verschillende aspecten van risicomanagement. Het ene model kijkt naar technische risico's (HACCP, HAZOP), waarbij geautomatiseerde systemen een rol spelen. Andere modellen kijken naar menselijke interactie en multidisciplinaire teams (HFMEA). Ook is er een onderscheid zichtbaar tussen retrospectieve (SIRE, PRISMA) en prospectieve modellen. Een andere methode, zoals die van het MoR, houdt niet vast aan één vast model of methodiek, maar richt het risicomanagement in ruime zin in naar de organisatie, diens doelen en aansluitend de best practices. Ondanks de verschillen tussen modellen is er binnen het risicomanagement een kern zichtbaar. Deze kern richt zich tot de te nemen processtappen in de identificatie van risico's tot de implementatie van maatregelen tegen de risico's of de gevolgen van deze risico's.

Voor deze thesis is het van belang te weten wat 'consistent' beleid precies inhoudt. In het licht van het de verschillende schaalgroottes en decentrale karakter van de te onderzoeken gemeenten, is het van belang dat er een theorie bestaat die ruimte laat voor het hanteren van verschillende methoden per processtap. Deze vereisten is gevonden in het Management of Risk. MoR stelt dat consistent management ondersteund wordt door een reeks van documenten waarin onder andere wordt vastgelegd wat de interne richtlijnen voor verantwoordelijke managers, risicokenmerken, waarschijnlijkheid- en impactbeschrijvingen, communicatierichtlijnen, maatregelacties, risico-eigenaren en inputprocessen zijn. Deze variatie is volgens de literatuur nodig om het risicomanagement zo goed mogelijk aan te kunnen laten sluiten bij de grootte van de organisatie, diens doelen en de omgeving. De variaties binnen de te nemen processtappen zullen hieronder per deelvraag worden toegelicht.

3.5 Beantwoording deelvraag 2a

De deelvraag luidt: Welke methoden om tot *risicopercepties* te komen zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

In de thesis wordt gesproken van de risicoperceptie. Het MoR spreekt van het bepalen van de context van de organisatie (stap 1) en de identificatie van de risico's (stap 2). In beide gevallen wordt soortgelijke bedoeld, namelijk het verzamelen van informatie over:

- De doelstellingen en scope van de activiteit (stap één)
- De stakeholders en hun doelstellingen
- De activiteit in verhouding tot de organisatiestructuur

- De omgeving van de organisatie (de markt, klanten/clienten, producten/diensten etc.) (Brolsma, Kouwenhoven, 2011, pp. 79-81)
- Mogelijke relevantie risico's (stap twee)
- Ongewenste gevolgen (pp. 81-84)

3.5.1 Technieken en methoden

Het MoR geeft enkele technieken om respectievelijk de informatie te verzamelen voor stap één en twee. De auteurs stellen dat voor het bepalen van de context de Stakeholderanalyse en de SWOT-analyse het meest gebruikt worden (p.80). Als mogelijke Stakeholderanalyses worden de Politiek-Economisch-Sociaal-Technologie (PEST) analyse, de Belang-Impact analyse of de RACI-/ VASRI analyse. De werking van deze modellen wordt in het methodologisch kader verder toegelicht. De dialoog met andere stakeholders is tevens een belangrijke basis voor de volgende stap: daadwerkelijk risico's identificeren. Er wordt dan ook gesteld dat het erg waardevol is om een workshop te organiseren voor de betrokken actoren/ stakeholders om samen de context te bepalen en tot de identificatie van risico's te komen.

Een workshop wordt als bruggetje gegeven tussen het bepalen van de context en het identificeren van de risico's. De theorie stelt dat ongestructureerd brainstormen met de betrokken actoren de meest gebruikte techniek is om risico's te identificeren (p.81-83). Met ongestructureerd wordt bedoeld dat het niet gaat om de kwaliteit van geopperde risico's. Het doel is om zoveel mogelijk risico's te noteren, waarbij geen kritiek wordt geleverd op geopperde risico's. Het is niet de bedoeling dat er tijdens een workshop al maatregelen bedacht of besproken worden. Dit beperkt de efficiëntie van de workshop en zorgt voor beperking in het groepsdenken (p.83). Aanvullend kan er wel gebruik gemaakt worden van opgestelde checklisten (van bijvoorbeeld andere overheidslagen of gemeenten) of oorzaak-en-gevolg-diagrammen. Alle risico's dienen inclusief bedachte waarschuwingssignalen of –indicatoren te worden genoteerd en verwerkt tot één register: het risicoregister (p.82).

3.5.2 Conclusie

Het tot stand komen van een risicoperceptie wordt niet bepaald door één model. Organisaties kunnen verschillende methoden hanteren om bewust te worden van de context waarbinnen risico's kunnen ontstaan. Dit kunnen, volgens het MoR, Stakeholder analyses, een SWOT-analyse, RACI of VASRI-analyses zijn. Om tot een risico-identificatie te komen worden checklisten, oorzaak-en-gevolg-diagrammen, al dan niet in combinatie met een brainstormsessie met de betrokken actoren als methoden aangedragen. Dit zijn de verschillende typen methoden om tot een risicoperceptie te komen. Als resultaat van deze twee stappen, samen 'identificatie', moeten ten minste de volgende documenten onderscheiden kunnen worden:

- Een stakeholderkaart, of ten minste een document waarin de betrokken actoren met diens doelen, risico's en omgeving staan omschreven.

- Een risicoregister waarin alle benoemde risico's, hoe irrelevant deze ook mogen (lijken te) zijn, met bedreigingen en waarschuwingsindicatoren genoteerd staan.

3.6 Beantwoording deelvraag 2b

De deelvraag luidt: Welke methoden van *risicobeoordelingen* zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

Schatten (stap 3) en evalueren (stap 4) vallen onder de *beoordelingsmethodiek* van risico's. De stappen richten zich tot het verzamelen van informatie over:

- De waarschijnlijkheid, impact en nabijheid van risico's schalen (stap drie)
- De prioriteit van individuele risico's aan de hand van waarschijnlijkheid, impact en nabijheid
- Eventuele kostenimpact van een risico (Brolsma, Kouwenhoven, 2011, pp. 84,85)
- Blootstelling aan risico's (stap vier)
- Samenhang/ correlatie tussen individuele risico's
- Totaalplaatje van de risico's (pp.86-88)

Het MoR geeft als resultaat van de identificatie van risico's dat er een risicoregister dient te worden opgesteld. Dit risicoregister wordt vervolgens gebruikt als input voor stappen drie en vier (en is in deze stappen tevens de output).

3.6.1 Waarschijnlijkheid, impact & nabijheid

Voor de beoordeling is het met name van belang dat de risico's geschaald worden op de waarschijnlijkheid van voorkomen. Waarschijnlijkheid wordt hier gelezen als 'de *geëvalueerde* mogelijkheid dat een bepaalde bedreiging of kans zich daadwerkelijk voordoet met inbegrip van een schatting van de frequentie waarmee dit zou kunnen voorkomen.' (p.55). Echter is de waarschijnlijkheid in het de eerste fase van het beleid nog niet geëvalueerd. Pas in een later stadium, na één of enkele feedbackrondes, kan de waarschijnlijkheid accuraat worden vastgesteld. Stap drie is daarom de schatting van de waarschijnlijkheid. De gemaakte schattingen dienen wel onderverdeeld te worden naar verschillende schalen van waarschijnlijkheid en impact. De schalenindeling is afhankelijk van de grootte of doelstelling van de organisatie. Zo kan de waarschijnlijkheid van het voorkomen van een risico in één organisatie van 'eens per maand' geschaald worden als 'zeer hoog', waar het bij de ander als 'gering' geschaald is. De bepaling van frequentie en potentiële schade naar schalen is terug te vinden in het document 'risicomanagement strategie'. De impact van een risico wordt doorgaans uitgedrukt in geld, omdat dit makkelijk rekent (p.56). Hoewel ook 'kwaliteit' of 'tijd/ fte's' prima maatstaven zijn, worden deze vaak op hun beurt ook weer in geld uitgedrukt. Het risico op een kostenpost van €3.000 kan per organisatie verschillen tussen een zeer hoog en minimaal risico. Dit is, net als bij de waarschijnlijkheid, van de organisatie afhankelijk. De nabijheid geeft informatie over het moment waarop een risico zich

voordoet. Het geeft voornamelijk de mate van urgentie aan de maatregel acties die uitgezet dienen te worden (p.57).

3.6.2 Technieken en methoden

Mogelijke technieken voor het bepalen van de kosten van het risico en diens maatregelen komen naar voren door het opstellen van een waarschijnlijkheid- of beslisboom. Met deze methode worden verschillende scenario's uitgewerkt waarin de kosten van de eventuele maatregelen zijn uitgewerkt. Een andere mogelijkheid die gegeven wordt is een Monte-Carlosimulatie, waarover meer in het methodologische kader. Afhankelijk van de methode ontstaat er per risico een overzicht van mogelijke maatregelen, de kosten van deze maatregelen en de resterende risico's uitgedrukt in geld. Zoals de naam van de stap stelt, bestaan er voor de eerste keer geen harde methoden om de factoren in te delen. De waarschijnlijkheid, impact en nabijheid moeten vooralsnog geschat worden. Een workshop met professionals binnen het vakgebied waarbinnen het beleid wordt opgesteld kan aanvullend inzicht geven (p.84). Pas na evaluatieronden kan de organisatie methoden ontwikkelen om de factoren concreet in te delen.

Een uitgebreider risicoregister is de output van stap drie. Ieder risico kent nu een indeling van drie factoren. Er kan een ranglijst worden opgesteld van risico's die zo spoedig mogelijk beheerst dienen te worden aan de hand van de impact en waarschijnlijkheid. Ook kan er worden bepaald welke risico's acceptabel worden geacht. De grondslag voor deze bepaling is terug te vinden in het document 'risicomanagement strategie' (p.57), onder het kopje 'risicotolerantiegrens'. Het risicoregister wordt tevens gehanteerd als de input van de vierde stap: de evaluatie.

De evaluatie (stap 4) tracht het totaalplaatje van alle risico's te bezien. Er wordt gezocht naar samenhang/ correlatie tussen risico's. De meest gebruikte techniek om dit te doen is de risico's indelen in categorieën (p.86). Voorbeelden van relevantie categorieën zijn financiële, juridische, communicatieve of contractuele risico's. Voor de beoordeling van samenhang tussen risico's binnen bijvoorbeeld één categorie, noem juridisch, zou een jurist geraadpleegd moeten worden (p. 57). De uitkomst van de evaluatie is een risicoprofiel waarin alle risico's en de onderlinge verhoudingen gecategoriseerd en toegelicht zijn. Evenzo dient er een risicomatrix opgesteld te worden. De tabel hieronder illustreert een voorbeeld van een dergelijke matrix, waarbij de linkeras de waarschijnlijkheid weergeeft en de onderste as de impact. Door de matrix wordt duidelijk welke risico's een hoge impact met een hoge waarschijnlijkheid hebben. Er kan een lijn getrokken worden waaronder risico's geaccepteerd worden. Een risico kan geaccepteerd worden door het besef dat niet alle risico's te bestrijden zijn (extreem kleine waarschijnlijkheid maar grote impact), of door de afweging van de kosten van de maatregel tegen de impact van het risico (hoge waarschijnlijkheid maar zeer kleine impact).

Tabel 1 'Risicomatrix met tolerantiegrens' uit: Brolsma, Kouwenhoven, 2011, p. 87

Heel hoog					
Hoog					
Midden					
Laag		Geaccepteerde	risico's		
Heel laag					
	Heel laag	Laag	Gemiddeld	Hoog	Heel hoog

3.6.3 Conclusie

Het MoR onderscheidt enkele methoden om tot een risicobeoordeling te komen. Organisaties moeten in het document 'risicomanagement strategie' bepaald hebben op welke schaal risico's beoordeeld worden. Vervolgens moet er, indien het risicobeleid van de organisatie nog in de kinderschoenen staat, geschat worden welke risico's welk gevolg hebben. Zo kunnen de risico's in het register worden gerangschikt, waarbij een onderscheid zichtbaar is tussen urgente risico's en risico's die (vooralsnog) worden geaccepteerd. Daarna zal er gezocht worden het grote plaatje van alle geïdentificeerde risico's. Er wordt dus gezocht naar samenhang in oorzaak- en correlatie tussen risico's. Het MoR stelt dat het categoriseren van de risico's een handige methode hiervoor is. Ook externe professionals kunnen van grote waarde zijn. Als resultaat van de risicobeoordeling dienen ten minste de volgende documenten herkenbaar te zijn:

- Een document waarin de schaalindeling toegelicht staat
- Een beslis- of waarschijnlijkheidsboom of document waarin (de grootste) risico's toegelicht staan
- Een risicomatrix
- Risicomanagement strategieën die bovenstaande omschrijft en daarbij een tolerantiegrens aangeeft
- Een risicoregister inclusief waarschijnlijkheid, impact, nabijheid en een categorisering van risico's .

3.7 Beantwoording deelvraag 2c

De deelvraag luidt: Welke risicomanagementstijlen in enge zin zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?

Plannen en bedenken van invoermaatregelen (stap 5) en invoer (stap 6) worden gerekend tot het managen van risico's in enge zin. De stappen richten zich tot de volgende punten:

- Bedenken risicomaatregelen (5)
- Beoordelen van eventuele restrisico's

- Beoordelen van de kosten van de beheersmaatregelen
- Identificatie van de risico-eigenaar en de risico-actiehouder (Brolsma, Kouwenhoven, 2011, pp. 88, 89)
- De daadwerkelijke invoering van de beheersmaatregel (6)
- Het monitoren van de effectiviteit
- De rapportage van de maatregel (pp. 90, 91)

Voor het plannen van maatregelen worden het risicoprofiel, de risicomatrix met bijbehorende onderlinge relaties van de risico's als input gebruikt. Ook de rollen en verantwoordelijkheden binnen de organisatie dienen hier verder te worden uitgewerkt. Dit gebeurt aan de hand van het algemene risicomanagementbeleid en een specifiekere beschrijving in de handleiding risicomanagement strategieën (pp. 50, 52, 88). Het MoR hanteert enkele managementstijlen omtrent risico's. Er wordt geen concrete handelingen toegelicht binnen de theorie, vanwege de grote verscheidenheid aan mogelijke risico's. De technieken worden hieronder in een tabel weergegeven.

Tabel 2 'Mogelijke beheersmaatregelen voor bedreigingen' uit: Brolsma, Kouwenhoven, 2011, pp.120,

121

Risicomaatregel	Beschrijving
Een risico vermijden of uitsluiten	Het uitsluiten van een risico verandert de onzekere situatie in een zekere situatie. Voorbeelden hiervan zijn verandering van de <i>scope</i> van geplande activiteiten, planning of operationele aanpak. De verandering kan andere risico's met zich meebrengen (secundaire risico's)
Een risico reduceren	Deze techniek verlaagt de waarschijnlijkheid of de impact van het risico. Het risico is dus nog wel aanwezig, maar de aanleiding tot een incident is verlaagd of de organisatie is beter voorbereid op de gevolgen van een incident.
Een risico overdragen	Het risico wordt overgedragen aan een derde partij. Een bekende vorm van financiële risico's overdragen is verzekeren. Er worden geen wijzigingen gebracht in de waarschijnlijkheid.
Een risico delen	Een gematigde vorm van de voorgaande maatregeltechniek. De consequenties van een incident worden door meerdere partijen gedragen. De maatregel vergt overleg en contractuele overeenkomsten.
Een risico accepteren	Het risico wordt wel opgenomen in de registers en matrix, maar er wordt gekozen om geen maatregelen te nemen. Dit kan doordat het risico onder de tolerantiegrens ligt, de kosten van maatregelen niet in verhouding staan met de impact van het risico of omdat de waarschijnlijkheid te klein wordt geacht.
Calamiteitenplan opstellen	Een maatregel die een back-up plan vergt. Het plan wordt niet uitgevoerd, mits er één of meerdere risico's tot incidenten hebben geleden met enorme impact. Het plan geeft een handvat wanneer andere maatregelen blijken te falen.

3.7.1 Methoden en technieken

De keuze om een risico te accepteren, beheersen/ uitsluiten, overdragen, delen of een calamiteitenplan op te stellen is afhankelijk van de techniek die gehanteerd wordt in het document risicomanagement strategieën (p.66). De meest gebruikte technieken zijn de risicobeheersmaatregelplanning en de kosten-batenanalyse. De risicobeheersmaatregelplanning neemt de managementstijlen in afweging en kiest uiteindelijk de maatregel die het meest invloed heeft op de risicoblootstelling en daarbij het goedkoopst is. De kosten-batenanalyse neemt naast de kosten van de maatregel ook de kosten van de 'acceptatie' in

overweging (pp. 88, 89). Het verschil hiertussen is dus minimaal, beide technieken kijken uitsluitend naar het financiële aspect van maatregelen en kosten van de impact. De uitkomst van deze stap geeft een overzicht van zowel maatregelen als risico-eigenaren en risico-actiehouders, wat eveneens in het risicoregister wordt opgenomen.

Op dit punt zijn de context en de stakeholders duidelijk, de risico's en diens samenhang verkend (voor zover dit mogelijk is voor de eerste keer), de risico's gerangschikt op waarschijnlijkheid en impact en de maatregelen en diens kosten per risico bekend. Het is zaak om deze maatregelen nu te implementeren. Het MoR blijft breed over mogelijke manieren van implementatie van beheersmaatregelen. Dit wordt toegeschreven aan de verschillende soorten organisaties, schalen en doelen waarop het MoR van toepassing is (p.51). De implementatie zal daarom per maatregel beschreven moeten worden in het document 'risicomaatregelplan'. Wie de implementatie voor zijn rekening neemt staat beschreven in het onderliggende risicobeleid en de 'handleiding risicomanagementprocessen'. Als product van de implementatie wordt gesteld dat deze stap minstens een voortgangsrapport zou moeten produceren. Dit document kan worden gezien als een evaluatieve voorloper waar het volgende, nieuwe risicobeleid naar ingericht wordt. Het document dient als brug tussen de laatste stap en de eerste stap van de volgende ronde (pp.70, 71, 90, 91).

Als resultaat van planning en invoeren dienen ten minste de volgende documenten herkenbaar te zijn:

- Een kosten-batenanalyse, risicobeheersmaatregelplanning of een ander document waarin maatregelkosten tegen elkaar worden afgewogen
- Een risicoregister inclusief risico-eigenaren en –actiehouders
- Een voortgangsrapport of evaluatief document

3.8 Conclusie

Consistent risicomanagement komt voort uit de aansluiting tussen organisationele doelen, context en stakeholders. Het beleid dient te worden ingericht op één schaalniveau, waarbij gekozen kan worden tussen strategisch-, programma-, project- of operationeel niveau. Om als consistent risicomanagement te worden beoordeeld dient een stappenplan doorlopen worden die uiteindelijk omschrijft hoe risico's beheerst moeten worden. De eerste twee stappen schetsen de omgeving van de risicowerende organisatie en relevantie stakeholders, identificeren de mogelijke risico's en gevolgen van deze risico's. In het beleid zijn deze stappen terug te vinden door de aanwezigheid van een stakeholderkaart, of ten minste een document waarin de betrokken actoren met diens doelen, risico's en omgeving staan omschreven. Het risicomanagementbeleid heeft nog voor deze stappen een doelstelling geformuleerd voor de organisatie. Daarbij dient een risicoregister te worden opgesteld waarin alle benoemde risico's, bedreigingen en waarschuwingsindicatoren genoteerd staan.

Stappen drie en vier werken de risico's verder uit door deze te schalen naar waarschijnlijkheid, impact en nabijheid. Deze schaalverdeling tijdens stap drie is eerst een schatting. Na evaluatie van één

of meerdere beleidsrondes kan deze schaal beter worden vastgesteld. Ook wordt de samenhang tussen risico's verkend in stap vier. In het beleid zijn stappen drie en vier terug te vinden in een document waar de schaalwaarden toegelicht staan, een waarschijnlijkheid-, risicoboom of een document waarin de grootste risico's toegelicht staan, een risicomatrix en een uitgebreider risicoregister. De laatste twee stappen richten zich tot de beheersmaatregelen. Het managen van risico's in enge zin kan door het accepteren van het risico, de reductie van impact of waarschijnlijkheid van het risico, het risico overdragen aan- of delen met derde partijen of het opstellen van een calamiteitenplan. Alle mogelijke stappen worden toegelicht in een veelheid aan onderliggende documenten. Ook de manier waarop de invoering/ implementatie van deze mogelijke maatregelen te werk gaat is binnen het onderliggende beleid vastgesteld. Het risicomangementbeleid, een handleiding, risicomangementstrategieën en het risicoregister dienen, naast de documenten en modellen zoals hierboven besproken, ten minste aanwezig te zijn voor consistent risicobeleid. De documenten zullen in het methodologisch kader, samen met de te nemen stappen geoperationaliseerd worden. De componenten van consistent risicobeleid zijn per stap in tabel 3 op de volgende pagina weergegeven.

Tabel 3 ‘Theoretische grondslag beoordelingskader’

	Theorie: stappenplan	Theorie: resultaat
Doelbepaling	De doelstellingen en scope van de activiteit	Opgenomen in het risicomanagementbeleid voor het sociaal domein
Landschapverkenning/ context (stap 1)	De stakeholders en doelstellingen, de activiteit in verhouding tot de organisatiestructuur, de omgeving van de organisatie	Een document waarin de betrokken actoren met diens doelen, risico's en omgeving staan omschreven.
Identificatie (stap 2)	Relevantie risico's, ongewenste gevolgen in beeld brengen Ongestructureerde brainstormsessies Reeds geïdentificeerde risico's door derde partijen meenemen	Een risicoregister waarin alle benoemde risico's met bedreigingen en waarschuwingsindicatoren genoteerd staan.
Beoordeling schatten (stap 3)	De waarschijnlijkheid, impact en nabijheid van risico's schalen Eventuele kostenimpact van een risico Prioriteren	Een document waarin de schaalindeling toegelicht staat
Beoordeling evalueren (stap 4)	Blootstelling aan risico's (stap vier) Samenhang/ correlatie tussen individuele risico's Totaalplaatje van de risico's	Een beslis- of waarschijnlijkheidsboom of document waarin (de grootste) risico's toegelicht staan, een risicomatrix Een risicoregister inclusief waarschijnlijkheid, impact, nabijheid en een categorisering van risico's.
Bedenken risicomaatregelen (stap 5)	Beoordelen van eventuele restrisico's Beoordelen van de kosten van de maatregelen Identificatie risico-eigenaar en –actiehouder	Een kosten-batenanalyse, risicobeheersmaatregel-planning of ander document waarin maatregelkosten worden afgewogen Risicoregister inclusief risico-eigenaar en –actiehouder
Invoering, evaluatie (stap 6)	Monitoren van de effectiviteit Rapportage van de maatregel	Een voortgangsrapport of document

4. Methodologisch kader

4.1 Inleiding

Het methodologisch dient te worden gelezen als twee delen. In het eerste deel worden de eigenschappen van de thesis omschreven. Hier wordt ingegaan op het type thesis, een nadere toelichting van deelvragen vijf en zes, de onderzoeksmethode en de casusselectie. Het eerste deel sluit af met de paragraaf generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid. Paragrafen 4.1 tot en met 4.6 vallen onder het eerste deel van het methodologisch kader.

Het tweede deel, vanaf paragraaf 4.7, behandelt de voorgeschreven documenten die in de theorie gegeven zijn. Deze worden geoperationaliseerd, waarbij keuzes gemaakt worden om enkele als indicator in deze thesis op te nemen, te laten vallen of andere indicatoren toe te voegen. Deze keuzes worden vervolgens onderbouwd en gepresenteerd. Het methodologisch kader zal afsluiten met het beoordelingskader.

4.2 Toelichting type onderzoek

Om het type onderzoek te duiden wordt gekeken naar de formulering van de hoofd- en empirische deelvragen. De hoofdvraag luidt:

Voeren gemeenten sinds 01-01-2015 een consistent risicobeleid op de beleidsvelden Wmo en de Jeugdzorg?

De hoofdvraag is gericht op het verkrijgen van inzicht in een reeds in werking getreden beleid. Om deze hoofdvraag te beantwoorden richten deelvragen drie, vier en vijf zich tot het inzichtelijk maken van de verschillende aspecten van het risicomanagementbeleid. Het beoordelingskader, welke aan het eind van dit hoofdstuk gepresenteerd zal worden, is een richtlijn waarmee wordt vastgesteld of het beleid gezien kan worden als consistent of niet. Om tot dit oordeel te komen dient het risicomanagementbeleid te worden geëvalueerd. Er wordt niet *getoetst* in hoeverre gemeenten vasthouden aan een bepaalde theorie, model, methodiek of risicomanagementwijze die in de praktijk teruggevonden dient te worden. Het doel van de thesis is het geven van inzicht, niet het toetsen van de MoR theorie. Dit is de kern van de thesis. Naast het evalueren van het risicomanagementbeleid van gemeenten, poogt de thesis ook een verklaring te geven voor de gevonden resultaten. Vervolgens geeft de thesis een advies, hetgeen niet wetenschappelijk te definiëren is als toetsend, evaluerend of verklarend. De thesis als geheel wordt getypeerd als een evaluatief onderzoek met een verklarend karakter. Het karakter van de thesis per deelvraag wordt hieronder schematisch weergegeven.

Tabel 4 ‘Karakter deelvragen’

Theoretisch	(1) Welk consistent risicomanagement in ruime zin is volgens de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
Theoretisch	(2a) Welke methoden om tot <i>risicopercepties</i> te komen zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
Theoretisch	(2b) Welke methoden van <i>risicobeoordelingen</i> zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
Theoretisch	(2c) Welke <i>risicomanagementstijlen</i> in enge zin zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
Evaluatief	(3) Hoe percipiëren gemeenten de risico's van het beleid van de Jeugdzorg en de Wmo binnen hun gemeente?
Evaluatief	(4) Hoe beoordelen gemeenten de beleidsrisico's van de Jeugdzorg en de Wmo en hoe zijn de gemeenten tot deze beoordeling gekomen?
Evaluatief	(5) Hoe managen gemeenten de beleidsrisico's van de Jeugdzorg en de Wmo binnen hun gemeente?
Verklarend	(6) Wat verklaart de inrichting van het risicomanagementbeleid van gemeenten op het gebied van de Jeugdwet en de Wmo?
Adviserend	(7) Wat kunnen gemeenten doen om het risicomanagementbeleid op het gebied van de Jeugdwet en de Wmo te verbeteren en consistentier te maken, zoals bedoeld in deze thesis?

4.3 Deelvragen zes en zeven

Zoals hierboven gesteld zal de hoofdvraag beantwoord worden met de data die deelvragen drie, vier en vijf hebben laten zien. Echter is een zesde deelvraag geformuleerd die zoekt naar een verklaring van de huidige inrichting van het risicomanagement van gemeenten op het sociaal domein. Hier is geen theoretische verkenning voor uitgevoerd. Het vinden van een verklaring voor een dergelijk nieuw terrein wordt alleen mogelijk geacht door eventuele overeenkomsten in de antwoorden van de respondenten te zoeken. Het bereik waartussen verschillende verklaringen kunnen liggen is breed, waardoor het theoretisch kader hierover een groot deel van deze thesis in beslag zal nemen. Het is vanwege de omvang en het secundaire karakter onwenselijk om vooraf een theoretisch kader in te richten voor mogelijke verklaringen. Hetzelfde argument geldt voor de adviezen en handvatten die gegeven zullen worden in de conclusie middels deelvraag zeven. Ook deze deelvraag is niet theoretisch onderbouwd.

4.4 Onderzoeksmethode

Hieronder zullen de verschillende onderzoeksmethoden toegelicht worden. Respectievelijk worden de enquête, de documentenanalyse, de interviews en de respondenten behandeld.

4.4.1 Enquête

De thesis zal de bevindingen baseren op de theorie, documentenanalyse, interviews en enquêtes. Na het verkennen van de theorie en het opstellen van een beoordelingskader zal de enquête het startpunt zijn van de analyse van gemeentelijk risicomanagement. De enquête wordt naar alle gemeenten verstuurd en richt zich specifiek tot het risicomanagementbeleid op gebied van de Wmo en de Jeugdwet. Het is aannemelijk dat gemeenten deze twee domeinen samen met de Participatiewet hebben samengevoegd onder één noemer: het ‘sociaal domein’ of de ‘drie decentralisaties’. In dat geval zal de beantwoording van de enquête ook het risicomanagement van de Participatiewet meenemen. Na een eerste verkenning kan worden gesteld dat de Participatiewet in verhouding met de andere twee domeinen een kleiner budget heeft. Ook is de gemeente reeds bekend met de taakstelling van de Participatiewet. Daarom wordt niet verwacht dat het meenemen van de Participatiewet in de enquête eventuele resultaten zal schaden. De enquête is te vinden in bijlage D. De vragen in de enquête richten zich op de aanwezigheid van een risicomanagementbeleid op deze domeinen (vraag 1), de motivering achter het risicomanagementbeleid (vragen 2 en 3), de intensiteit van het risicomanagementbeleid (vragen 4, 5, 6) en stuur tot slot aan op een interview (vraag 7). Met name vraag zeven is van belang voor het aanvragen van de interviews.

4.4.2 Documenten analyse

Tijdens de documentenanalyse wordt gezocht naar de onderliggende (beleids)documenten en een beschrijving van het stappenplan. Ook wordt gezocht naar modellen en technieken om risico's te identificeren, te beoordelen en maatregelen in te plannen. Omwille van de effectiviteit is het niet verstandig om in het wilde weg alle documenten van verschillende gemeenten door te spitten. Hier geeft de verplichting tot het publiceren van de weerstandscapaciteit een duwtje in de rug, in de vorm van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten: artikel 11 (Smorenberg, 2006). Zie figuur 4 voor een overzicht van de beoordelingen.

Figuur 4 'Beoordelingstabel weerstandsvermogen' uit: Smorenberg, 2006, p. 30

	<i>Ratio weerstandsvermogen</i>	<i>Betekenis</i>
<i>A</i>	> 2	Uitstekend
<i>B</i>	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
<i>C</i>	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
<i>D</i>	$0,8 < x < 1,0$	Matig
<i>E</i>	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
<i>F</i>	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Door het weerstandsvermogen worden gemeenten verplicht een risicoprofiel op te stellen. Aansluitend zijn zij verplicht risico's te inventariseren en te schalen op impact in euro's (BVV, artikel 11:2b). De variabele geeft een gerichte indicatie over (de volwassenheid van) het risicomanagement van de gemeente over alle beleidsvelden. Het nadeel van deze zoekmethode is dat de weerstandscapaciteit niet direct iets zegt over specifiek de inrichting van het risicomanagementbeleid van de Jeugdwet en de Wmo. Deze beleidsvelden zijn wel onderdeel van het geheel van de weerstandscapaciteit. Daarom geeft de weerstandscapaciteit de mogelijkheid gericht te zoeken naar relevante gemeentedocumenten. Zo wordt verwacht dat het risicobeleid gevonden wordt, ten minste de methoden van identificatie en de schatting van kosten van risico's en beheersmaatregelen. Ook wordt verwacht dat verschillende technieken, methoden gevonden zullen worden.

Middels de documentenanalyse kunnen de empirische deelvragen beantwoord worden. Er wordt verwacht dat de documenten een beeld geven van de risico-identificatie, -beoordeling, het risicomanagement en de aansluiting tussen deze componenten. De documentenanalyse wordt als primaire bron van data beschouwd. Reden hiervoor is dat de thesis onderzoek doet naar overheidsorganen. Overheidsorganen hebben de plicht beleid, motivering en resultaten schriftelijk vast te leggen. Zodoende wordt er verwacht dat de documentenanalyse veel relevante data geeft. Waar de documentenanalyse een helder beeld schept, zal het interview een controlerende rol vervullen. Indien benodigde documenten niet gevonden worden, zal er tijdens het interview naar gevraagd worden. Indien de gemeente niet aantoonbaar over de benodigde documenten beschikt zal dit in de data worden genoteerd als 'niet aanwezig'.

4.4.3 Interviews

Wanneer de documentenanalyse niet in staat blijkt modellen, methoden of documenten aan te wijzen binnen het risicomanagement (of überhaupt een risicomanagement) zal het interview dienen als aanvullende bron van inzicht en kennis over het risicomanagement. De interviewgide wordt opgesteld aan de hand van de gevonden data tijdens de documentenanalyse. Het interview zal een focus leggen op de onderdelen van het beoordelingskader die onduidelijk zijn gebleven na de documentenanalyse. De interviews zullen wel een eenduidige kern bevatten. Deze kern richt zich tot:

- De totstandkoming van risicomanagementbeleid en de achterliggende motivatie;
- Het verantwoordelijke orgaan/ bureau binnen de gemeente voor het risicomanagementbeleid;
- De doelstelling van de gemeente en samenwerkende actoren binnen het sociaal domein;
- De gehanteerde methodiek van de identificatie van risico's;
- De gehanteerde methodiek van het beoordelen van de risico's;
- De registratie van de gevonden en beoordeelde risico's;
- Het managen van risico's in enge zin;
- Intensiteit en het belang van het gebruik van het risicomanagementbeleid;

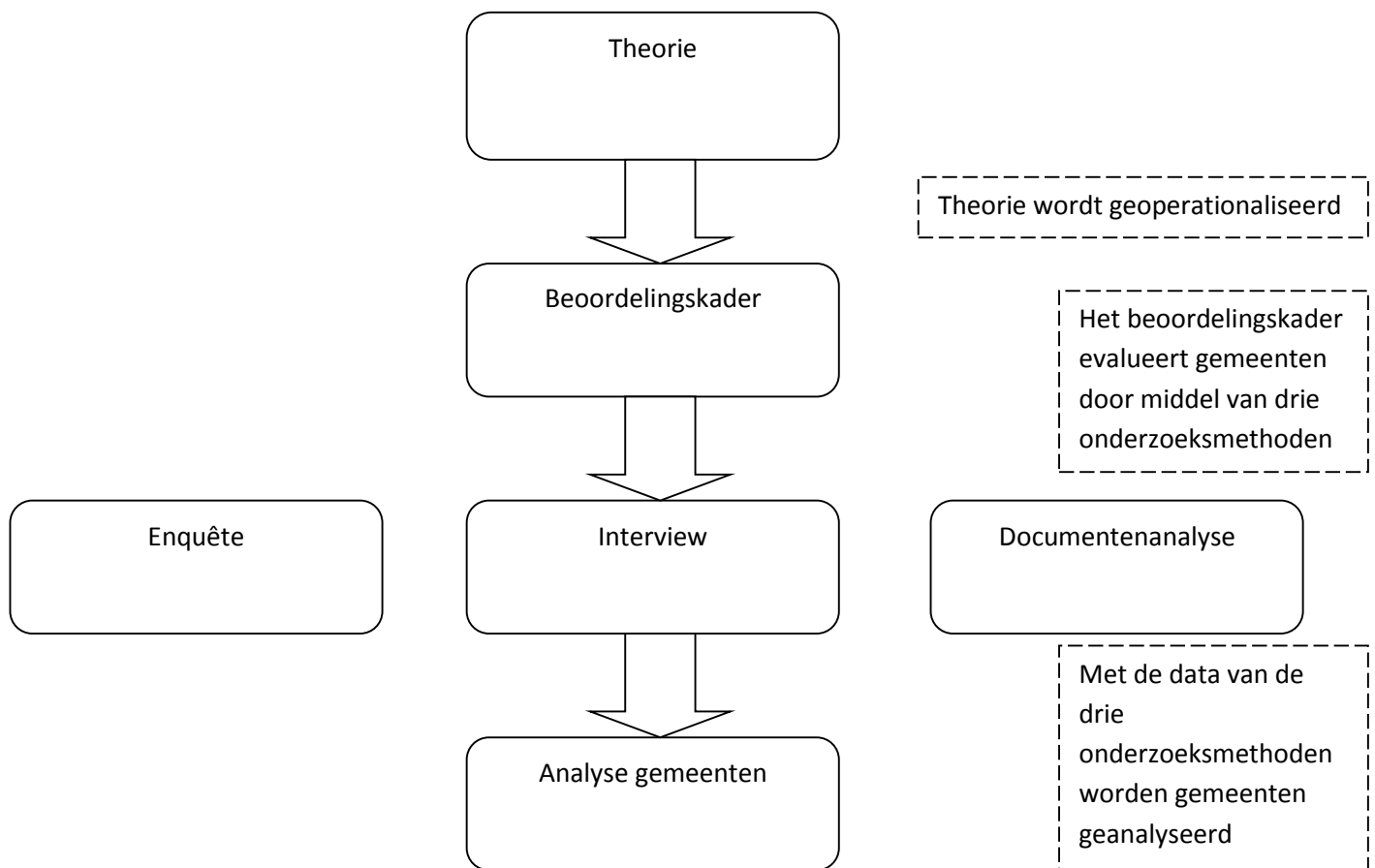
- Feedback documentatie en betrokkenheid van de gemeenteraad.

De vragen worden niet alleen op de onderdelen van het risicomanagementbeleid gericht. Ook de motivatie van de gekozen methodieken en inrichting van het beleid worden behandeld. Zodoende kan een beeld worden gecreëerd van de achterliggende gedachte van het beleid en kan de verklarende deelvraag (deelvraag zes) beantwoord worden.

4.4.4 Respondenten

Door het decentrale karakter van het sociale domein is elke gemeente vrij het risicomanagement naar eigen inzicht in te vullen. Hierdoor is geen functie te duiden die binnen alle gemeenten verantwoordelijk is voor het risicomanagement. De interviews zullen worden afgenomen met concern controllers, financieel- of bureau managers of andere betrokken functies. Verwacht wordt dat deze functies over ruim voldoende inhoudelijke kennis beschikken om een adequaat beeld te geven van het risicomanagement door de vragen te beantwoorden en –indien nodig- aanvullende data te leveren. Figuur 5 geeft de onderzoeksmethode schematisch weer.

Figuur 5 ‘Schematisch overzicht onderzoeksmethode’



4.5 Cases selectie

Deze paragraaf behandelt de cases kenmerken van de thesis. Er zal worden ingegaan op de benadering van de gemeenten, het beoogde aantal inwoners per gemeente, de geografische ligging en de weerstandscapaciteit.

4.5.1 Benadering van gemeenten

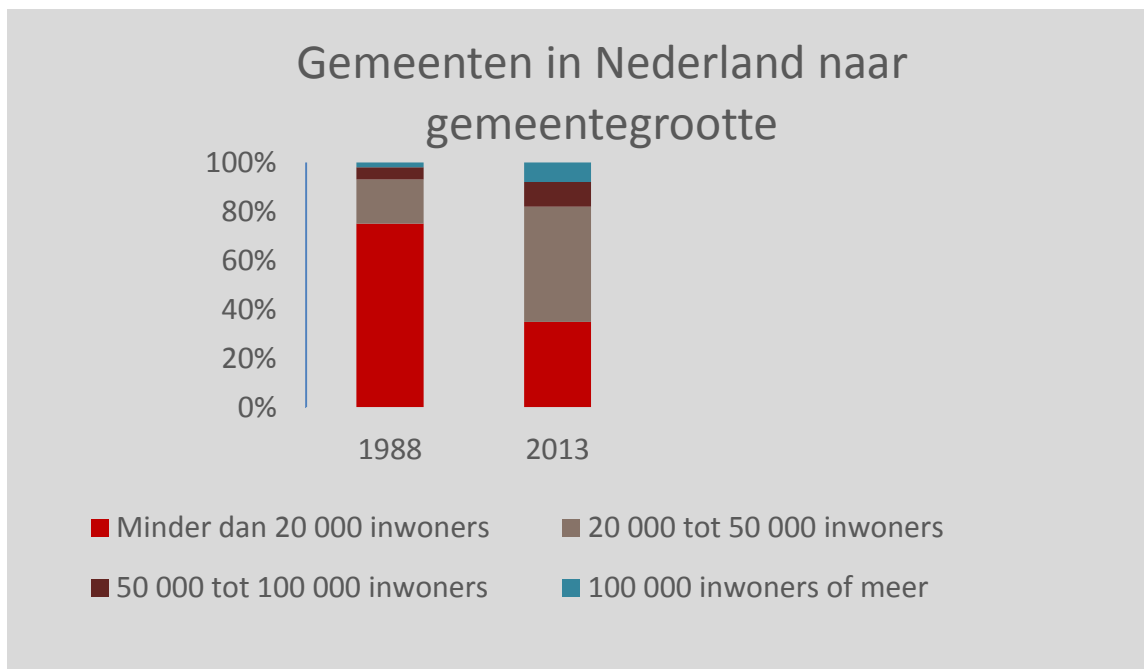
De gemeenten worden via verschillende kanalen verzocht om mee te werken aan de thesis. Eerst zal de enquête via een algemeen (Wmo loket) e-mailadres naar alle gemeenten verstuurd worden. Ook zullen waar mogelijk betrokken ambtenaren persoonlijk worden aangeschreven, indien deze contactgegevens gevonden kunnen worden. Daarbij wordt een oproep worden geplaatst via de nieuwsbrief van het Landelijk Contact Gemeentelijk Welzijnsbeleid (LCGW). Deze oproep bevat een link die de lezer naar de enquête doorstuurt. De enquête stuurt aan op een interview. Ten slotte wordt een oproep geplaatst op de sociale media (Linked-In) van het stagebedrijf en de auteur. Het doel is om zoveel mogelijk

respondenten de enquête in te laten vullen. Dit verhoogt het aantal potentiële respondenten voor het afnemen van interviews.

4.5.2 Inwoners

De hoofdvraag richt zich tot ‘de Nederlandse gemeente’. De thesis zal een generaliserende uitspraak doen over Nederlandse gemeenten aan de hand van de geselecteerde cases. Omwille van deze generaliseerbaarheid is het van belang dat de geselecteerde cases overeenkomende eigenschappen van het geheel van Nederlandse gemeenten bezitten. Het inwonertal is de primaire eigenschap waarop de cases geselecteerd zullen worden. Aangenomen wordt dat de hoeveelheid inwoners invloed heeft op de professionalisering van het gemeentelijke apparaat, en zo verschillende typen risicomanagementbeleid gevonden zal worden. Het CBS geeft dat in 2013 de gemiddelde Nederlandse gemeente 41.000 inwoners telde (CBS website, 2013).

Figuur 6 ‘Gemeenten in Nederland naar gemeentegrootte, 1988 en 2013’ uit: CBS website, 2013



In figuur 6 is zichtbaar dat categorie ‘20.000 tot 50.000 inwoners per gemeente’ het meest voorkomt onder gemeenten in 2013. Deze categorie is de modus. Het gemiddelde van 41.000 ligt nagenoeg in het midden van de modus. Omdat zowel het gemiddelde als de modus dezelfde categorie ondersteunen wordt de categorie 20.000 tot 50.000 inwoners per gemeente voor deze thesis gehanteerd. Omdat de thesis een uitspraak wil doen over alle gemeenten dienen ook enkele gemeenten opgenomen worden te worden die buiten de 20.000-50.000 band vallen.

Voor elke restcategorie (minder dan 20.000 inwoners, 50.000-100.000 inwoners en 100.000+ inwoners) wordt gepoogd ten minste één gemeente als casus op te nemen. Deze cases zullen gebruikt worden als controlecases. Het beoogde aantal gemeenten voor de onderzoekseenheid 20.000-50.000 inwoners is vastgesteld op zes. Het totale aantal beoogde cases voor de thesis is minimaal negen (zes van de onderzoekseenheid, drie controlecases van de restcategorieën).

Wanneer meerdere gemeenten uit de restcategorieën zich beschikbaar stellen voor een interview zal hier gehoor aan worden gegeven. Het is mogelijk dat een restcategorie evenveel of meer respondenten heeft dan de hoofdcategorie. In dat geval zal in de analyse gepoogd worden een onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën gemeenten. Het karakter van de thesis blijft dan ongewijzigd. De thesis zal, indien gevonden, een onderscheid maken in de resultaten van de verschillende categorieën cases.

Tabel 5 ‘Onderzoekseenheden naar gemeentecategorieën’

Inwoners gemeente	Minder dan 20.000	Tussen 20.000-50.000	Tussen 50.000-100.000	100.000 en meer
Casus thesis (beoogd aantal)	Controlecategorie (1 casus of meer)	Onderzoekseenheid (6 cases of meer)	Controlecategorie (1 casus of meer)	Controlecategorie (1 casus of meer)

4.5.3 Geografische ligging

Voor commerciële doeleinden zullen de gemeenten die binnen het werkgebied van Transitiepartners liggen voorrang krijgen om als casus opgenomen te worden. Het werkgebied richt zich over de gemeenten in de regio Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, een deel van Gelderland en Flevoland. Omdat gebruik wordt gemaakt van het netwerk van het stagebedrijf, wordt verwacht dat de respons hoger ligt binnen het werkgebied. Om te voorkomen dat alleen westelijk gelegen gemeenten opgenomen worden is het werkgebied van Transitiepartners geen harde eis. Er zal tevens actief gezocht worden naar gemeenten buiten dit gebied.

Figuur 7 'Operationeel gebied Transitiepartners'



Indien meerdere gemeenten aangeven bereid te zijn om mee te werken, zal worden nagegaan of meerdere gemeenten binnen één Wmo- of Jeugdzorgregio vallen. Omdat de literatuur aangeeft dat gemeenten binnen regio's het (risico)beleid op elkaar afstemmen (zie figuur 3) wordt gepoogd om zoveel mogelijk gemeenten te betrekken uit unieke zorgregio's.

4.5.4 Weerstandscapaciteit

Ten slotte zal een derde variabele invloed hebben op de casusselectie. Deze variabele is de weerstandscapaciteit van gemeenten. De weerstandscapaciteit drukt het vermogen uit dat de gemeente gereserveerd heeft om risico's op te vangen. Daarvoor dient een *beschikbare* weerstandscapaciteit te worden opgesteld, bestaande uit verschillende reserves (algemene-, bestemming-, stille reserves). Deze variabele, uitgedrukt in een bedrag, wordt gedeeld door het risicoprofiel. Het risicoprofiel bestaat uit de geanalyseerde impactkosten van (nog) niet beheersbare risico's en kosten die nodig zijn om deze risico's te beheersen. Het resultaat hiervan is de weerstandscapaciteit. Verwacht wordt dat gemeenten met een hoger weerstandscapaciteit (ten minste hoger dan één) een consistentere risicomanagementbeleid hebben ontwikkeld dan gemeenten met een lager weerstandscapaciteit (ratio lager dan één). Met het oog op de generaliseerbaarheid worden gemeenten geselecteerd met verschillende weerstandscapaciteit ratio's. Hiervoor is binnen deze thesis een verkennend onderzoek onder 77 Nederlandse gemeenten uitgevoerd. Er is bij deze gemeenten in de begroting voor 2016 gezocht naar het weerstandsratio. De uitkomst van deze steekproef is een gemiddelde ratio is 2.69. Dit betekent dat de gemiddelde gemeente een 'uitstekende' weerstandsvermogen ten opzichte van de risico's heeft (zie figuur 4). Er is een

minimum en maximum van ratio's vastgesteld, te weten een minimale ratio van 0.6 en een maximale ratio van 10. Gemeenten die een weerstandsratio laten zien buiten de bovenstaande extremen worden niet als casus opgenomen.

4.6 Generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid

Kijkend naar de casusselectie kan de thesis een generaliserende uitspraak doen over 'de Nederlandse gemeente'. De geselecteerde gemeenten zijn vergelijkbaar met het leeuwendeel van de Nederlandse gemeenten wat betreft bevolkingsomvang binnen de gemeentegrenzen. Echter blijft een groot aantal de Nederlandse gemeenten buiten beschouwing. Dit zijn de kleinere gemeenten (>20.000 inwoners) en grotere steden. Deze controlecategorieën dienen in eerste instantie vooral ter controle van de bevindingen van de onderzoekseenheid (20.000-50.000 inwoners). Indien de controlecategorieën een grote afwijking in het risicomanagement laten zien, zal dit vermeld worden en dienen er kanttekeningen geplaatst te worden bij de generaliseerbaarheid van de thesis. Er zal dan geen eenduidige uitspraak gedaan worden over de Nederlandse gemeente. In dat geval kan alleen een uitspraak worden gedaan over 'de Nederlandse gemeente die tussen de 20.000 en 50.000 inwoners heeft'. Om binnen de geselecteerde groep te kunnen generaliseren is gekozen om ook provinciale gemeenten, die buiten het werkgebied van Transitiepartners, te selecteren. Daarom worden gemeenten buiten het Randstedelijk gebied betrokken. Wanneer meerdere gemeenten uit restcategorieën aangeven beschikbaar te zijn voor een interview, zal overwogen worden om voor deze categorie een aparte generalistische uitspraak te doen. De onderbouwing hiervoor zal gegeven worden in het hoofdstuk 'Datapresentatie'.

Een potentieel probleem omtrent de betrouwbaarheid zijn gemeenten met een uitgebreider risicomanagement. Zij zullen eerder bereid zijn om mee te werken aan de thesis. Andersom is het te verwachten dat gemeenten met (nagenoeg) geen risicomanagement niet de tijd zullen nemen voor een interview. Om deze reden is de weerstandscapaciteit meegenomen in de casusselectie. Verwacht wordt dat deze ratio een indicatie geeft voor het risicobeleid. Wanneer alleen gemeenten met een ruim voldoende of uitstekend ingaan op het verzoek tot interview, zal actief op zoek worden gegaan naar gemeenten die een voldoende of lager scoren. Vervolgens zullen deze gemeenten worden benaderd. Zodoende worden de onderzoeksresultaten betrouwbaar om over alle gemeenten een uitspraak te kunnen doen.

Daarbij zal met terugwerkende kracht worden gekeken naar de beoordeling van het risicomanagement door de respondenten in de enquête. De beoordeling van de van de interviewrespondenten wordt afgezet tegen de antwoorden van alle respondenten samen. De data van de geselecteerde cases en alle respondenten van de enquête zal in hoofdstuk 'Data presentatie' met elkaar vergeleken worden. Dit zal de betrouwbaarheid vergroten omdat zo kan worden gekeken of de cases respondenten soortgelijke beoordelingen geven over het risicomanagement van de gemeente, in vergelijking met alle enquête respondenten. Het betrekken van de weerstandscapaciteit zorgt tevens voor een filter onder gemeenten. De eventuele extremen of toevalligheden worden zo uit de thesis geweerd,

wat validiteit verhoogd.

In het beoordelingskader staat vast wat precies geëvalueerd wordt. Er wordt systematisch hetzelfde binnen de gemeente geëvalueerd. Hierdoor zullen de uitkomsten van iedere casusanalyse enkel en alleen afhankelijk zijn van de gevonden documenten en het afgenomen interview. Uiteindelijk wordt zo de validiteit gewaarborgd. Er kan wel een kanttekening geplaatst worden bij het beoordelingskader. Voor enkele documenten zal worden aangegeven dat een vervangend document ‘waar ten minste x wordt omschreven’ ook voldoende is voor consistentie. Er kunnen vertekende resultaten gepresenteerd worden indien gemeenten een vermelding maken van één alinea of pagina, tegenover gemeenten die een methode of techniek volledig hebben uitgeschreven. Omdat geen onderscheid wordt gemaakt in ‘de mate van consistentie’, maar slechts ‘consistent’ of ‘niet consistent’ lijdt de betrouwbaarheid hieronder. Zo kunnen gemeenten die minimale vermeldingen van vereiste documenten hanteren gelabeld worden als consistent, terwijl het risicobeleid in zijn geheel ondermaats blijkt. Er is tevens geen éénduidige vragenlijst voor de interviews. Er wordt niet verwacht dat dit de validiteit van de thesis zal schaden. Reden hiervoor is dat de interviewgide een éénduidige kern bevat. Interviews zullen alleen binnen deze kern verschillen van focus, afhankelijk van de gevonden data uit de documentenanalyse.

4.7 Theoretische criteria operationaliseren

4.7.1 Risicodocumenten

Het MoR stelt dat de volgende documenten in zekere mate aanwezig moeten zijn in de organisatie om het beleid als consistent te kunnen beoordelen (Brotsma, Kouwenhoven, 2011, pp.45-72):

- i. Risicomanagementbeleid.

Het risicomanagementbeleid schept kaders waarbinnen het risicomanagement kan en mag worden uitgevoerd. Ook geeft het, in geval van de gemeente, een democratische grondslag aan het risicomanagement. De gemeenteraad dient het beleid goed te keuren en zal zodoende ook aandacht moeten hebben voor risico's van de Wmo/Jeugdwet. Het beleid omvat de risicobereidheid van de gemeente. Hierin moet worden omschreven wat de maximaal toelaatbare impact (in geld, kwaliteit of tijd) van een risico op de Wmo/Jeugdwet dient te zijn. Om tijdig de risico's en risicotolerantiegrenzen te monitoren dient het beleid ook aandacht te besteden aan de rollen en verantwoordelijkheden binnen en tussen gemeenten en andere actoren. Hierin worden taken toebedeeld aan het ambtelijk apparaat, het college, de gemeenteraad en andere rechtspersonen (bijvoorbeeld de lokale Rekenkamer of stadsdelen).

Het MoR stelt dat, naast de bovenstaande inhoudelijke punten, het beleid ook een begrippenlijst moet bevatten om zo een eenduidige taal omtrent risico's vast te leggen. Het beleid zal moeten verwijzen naar de handleiding risicomanagementprocessen en wanneer die worden toegepast. Het beleid dient een richtlijn te geven voor evaluatieve rapporten over de organisatie, risico's en aanpassingen in de

toekomst. Ten slotte staat in het beleid de doelstelling van het risicomanagement. De doelstelling wordt beschouwd als start van de theoretische stappen.

ii. Handleiding Risicomanagementprocessen

De handleiding beschrijft de stappen van de identificatie tot en met de invoering, de bijbehorende verantwoordelijkheden en de activiteit. Concreet beschrijft de handleiding welke techniek per stap zal worden toegepast en welk resultaat elke stap moet hebben. Ook in dit document worden de rollen en verantwoordelijkheden toegelicht. Dit is geen herhaling van het beleidsproces, maar de beschrijving in dit document zal voornamelijk aanvullend zijn. Denk aan zaken als: wie heeft totale verantwoordelijkheid voor het proces; wie is verantwoordelijk voor welke werkzaamheden in de processtappen; wie is verantwoordelijk voor de inzet van de tools; wanneer moet het proces doorlopen worden? De handleiding kan worden beschouwd als schakel tussen het algemene beleid en de specifiekere managementstrategie.

iii. Risicomanagementstrategieën

De risicomanagementstrategie beschrijft welke werkzaamheden worden uitgevoerd en op welk moment binnen het beleid. Strategieën worden op maat gemaakt voor elke specifieke activiteit en zijn afgeleid van het beleidsdocument en de handleiding. De strategie beschrijft per risico hoe de waarschuwingsindicatoren, de manier waarop de impact, waarschijnlijkheid en nabijheid van het risico geschaald moet worden en de risicotolerantiegrens van dat specifieke risico. Binnen de strategie wordt de indeling van het risico naar categorie gegeven en onderbouwd. Voorbeelden van relevante risicocategorieën voor deze thesis zijn personeel-, administratieve-, zorginhoudelijke-, financiële-, ICT-, juridische- en netwerkrisico's.

iv. Risicoverbeterplan

Het verbeterplan richt zich tot de managementpraktijken in een organisatie. Het document focust op de (verbetering van de) houding en gedrag van medewerkers jegens risico's en risicoherkenning.

v. Risicocommunicatieplan

Het communicatieplan brengt alle communicatie rondom een activiteit in kaart en poogt de activiteit beheersbaar te maken/houden.

vi. Risicomaatregelplan

Het maatregelplan is een document waarin alle maatregelen voor één risico genoteerd staan. Zo heeft zou elk risico een eigen maatregelplan moeten hebben.

vii. Risicoregister

In het risicoregister worden alle geïdentificeerde risico's genoteerd. Het risicoregister wordt beschouwd als kerndocument van het risicomangement en wordt per processtap aangevuld. In het risicoregister staat de volgende informatie: het risicokenmerk en de –categorie, de risicobeschrijving (oorzaak, gebeurtenis en gevolg), de waarschijnlijkheid, impact en nabijheid van het risico, de gekozen maatregel of het beheersinstrument, de secundaire risico's, de risico-eigenaar en – actiehouders. Als secundaire risico's worden de risico's bedoeld die optreden na het invoeren van de maatregel. Het kan zijn dat een bepaalde maatregel een onvoorzien neveneffect heeft welke negatief uitpakt. De risico-eigenaar is de persoon die verantwoordelijk is voor het managen en beheersen van alle aspecten van de risico's die aan hem of haar zijn toegewezen. De risico-actiehouders kan in opdracht van de –eigenaar maatregelen uitvoeren. Dit is dus het ondersteunend ambt van de risico-eigenaar.

viii. Issueregister

In het issueregister worden alle voorgekomen incidenten vastgelegd met de ondernomen acties/ maatregelen.

ix. Risicovoortgangsrapport

Het voortgangsrapport kan een apart document zijn of een onderdeel van een bestaand rapport. Een voortgangsrapport bevat meestal een trendanalyse van risicoblootstelling, verwachte nieuwe risico's (maar ook mogelijkheden) en de benodigde middelen om deze risico's beheersen. Aanvullend geeft het voortgangsrapport een weerstandsvermogen van de organisatie en aanbevelingen voor inhoudelijke beleidsaanpassingen.

4.7.2 Onderbouwing selectie risicodocumenten

Zoals in het theoretisch kader gesteld (p. 25) zijn in de praktijk lang niet alle documenten aanwezig, in organisaties die wel een consistent risicobeleid voeren. Enkele documenten vormen de kern van het risicobeleid en komen vaker naar voren tijdens de uitvoering van het risicobeleid. Voor deze thesis is bepaald dat de gemeente ten minste een risicobeleid opgesteld moeten hebben. Dit kan in een afzonderlijk beleidsdocument zijn of, binnen het Wmo/Jeugdwet beleid, een apart hoofdstuk dat gewijd is aan de beleidsrisico's. Het risicobeleid dient in ieder geval dezelfde inhoudelijke strekking te hebben als het bovenstaande voorbeeld van risicomangementbeleid. Ook dienen de documenten 'handleiding risicomangementprocessen', 'risicomangementstrategieën', 'risicoregister' en 'risicovoortgangsrapport' zichtbaar te zijn bij de gemeente. Ook hier wordt geen harde eis gesteld hoe de gemeente deze documenten heeft genoemd of ingericht. De inhoudelijke punten van deze documenten moeten vastgelegd zijn. Dit kan binnen het risicobeleid, procedures of het algemene Wmo/Jeugdbeleid.

De keuze om deze documenten aan te wijzen als fundament van consistent risicobeleid berust op de te doorlopen stappen voor een risicoanalyse. Beleid is het startpunt voor overheidshandelen. Wil de gemeente zicht hebben op risico's, dan moet dat terug te vinden zijn in beleid waarover de gemeenteraad heeft beslist. De handleiding risicomanagement en, aanvullend, de -strategie geven belangrijke informatie voor medewerkers hoe het risicomanagementbeleid uitgevoerd dient te worden. De documenten geven structuur en overzicht aan het risicomanagementbeleid door taken te verdelen en tools en technieken aan te rijken. Het is goed denkbaar dat de handleiding en de strategie in de praktijk één document omvatten.

Het risicoregister is de belangrijkste output van de identificatie- en beoordeling van risico's. Het document wordt bij iedere stap zowel als in- als output gebruikt en is de rode lijn binnen het beleid. Ten slotte dient de gemeente een voortgangsrapport te schrijven, waarin de input geleverd wordt voor voortdurende verbetering van het risicomanagement in ruime zin. In plaats van dit specifieke document is een periodieke evaluatie voor het risicomanagement binnen het sociaal domein ook voldoende om risicobeleid als 'consistent' te bezien. Denk hier aan de planning & control cyclus die iedere gemeente jaarlijks doorloopt. De zes stapsgewijze criteria die genoemd zijn in het voorgaande hoofdstuk vinden allemaal hun grondslag in één van deze vier documenten.

Het risicoverbeterplan, -communicatieplan, -maatregelplan en het issueregister zijn niet opgenomen als harde eisen voor consistent risicobeleid. De documenten beschrijven niet de kern van het risicomanagement maar geven aanvullende informatie over de houding van medewerkers, de communicatie, aanvullend overzicht en een logboek. Deze documenten zijn in tegenstelling tot de bovenstaande documenten niet terug te vinden als in- of output van de te lopen processtappen. Zij worden daarom gezien als ondersteunende documenten die vooral teruggevonden zullen worden in organisaties waarin het risicomanagement volwassen is. De operationalisering van de documentenselectie is gevat in tabel 6 op de volgende pagina.

Tabel 6 ‘Methodologische grondslag beoordelingskader’

	Theorie: stappenplan	Theorie: resultaat	Methodologie: onderliggende documenten
Doelbepaling	De doelstellingen en scope van de activiteit	Opgenomen in het risicomanagementbeleid voor het sociaal domein	Handleiding risicomanagement processen
Landschapverkenning/ context	De stakeholders en doelstellingen, de activiteit in verhouding tot de organisatiestructuur, de omgeving van de organisatie	Een document waarin de betrokken actoren met diens doelen, risico's en omgeving staan omschreven.	
Identificatie	Relevantie risico's, ongewenste gevolgen in beeld brengen Ongestructureerde brainstormsessies Reeds geïdentificeerde risico's door derde partijen meenemen	Een risicoregister waarin alle benoemde risico's met bedreigingen en waarschuwingsindicatoren genoteerd staan.	Risicoregister
Beoordeling schatten	De waarschijnlijkheid, impact en nabijheid van risico's schalen Eventuele kostenimpact van een risico Prioriteren	Een document waarin de schaalindeling toegelicht staat	Handleiding risicomanagement processen Risicomanagement strategieën
Beoordeling evalueren	Blootstelling aan risico's (stap vier) Samenhang/ correlatie tussen individuele risico's Totaalplaatje van de risico's	Een beslis- of waarschijnlijkheidsboom of document waarin (de grootste) risico's toegelicht staan, een risicomatrix Een risicoregister inclusief waarschijnlijkheid, impact, nabijheid en een categorisering van risico's.	Risicomanagement strategieën Risicoregister
Bedenken risicomaatregelen	Beoordelen van eventuele restrisico's Beoordelen van de kosten van de maatregelen Identificatie risico-eigenaar en –actiehouders	Een kosten-batenanalyse, risicobeheersmaatregelplanning of ander document waarin maatregelkosten worden afgewogen Risicoregister inclusief –eigenaar en –actiehouders	Risicomanagement strategieën Risicoregister
Invoering, evaluatie	Monitoren van de effectiviteit Rapportage van de maatregel	Een voortgangsrapport of document	Evaluatief document

4.8 Documenten stappenplan operationaliseren

De bovenstaande tabel geeft een overzicht aan documenten die aanwezig dienen te zijn binnen het risicomanagementbeleid naar aanleiding van het stappenplan. Deze paragraaf beschrijft de indicatoren en technieken die herkend kunnen worden binnen de geselecteerde documenten. Deze indicatoren komen direct uit de theorie. Het methodologische kader zal afsluiten met het beoordelingskader.

i. Doelbepaling: algemeen beleid & raamcontract

Het MoR stelt dat de doelen van de gemeente omtrent het beleid opgenomen dienen te worden in het risicomanagement beleid. Dit betekent dat, indien een gemeente geen onderliggend algemeen beleid heeft opgesteld, de gemeente nog voor stap 1 niet meer consistent kan zijn. Het is waarschijnlijk dat gemeenten de doelen met betrekking tot andere actoren en zorgaanbieders uitsluitend opnemen in contracten. Specifiek zullen dit raamcontracten zijn waarin afgesproken prijzen, diensten, doelen en de kwaliteit van geleverde zorg vermeld worden. Raamcontracten worden beschouwd als voldoende als het gaat om genoteerde doelen, visies en overeenkomsten tussen de gemeente en zorgaanbieders.

ii. Verkenning actoren en organisatie binnen het landschap

Een stakeholderkaart is een schematisch overzicht waarin betrokken actoren en diens belang worden geschetst. Er zijn verschillende typen stakeholderkaarten mogelijk. Zo kan gekozen worden voor een matrix waarbij de assen ‘het belang’, ‘de invloed’, ‘overeenstemming’, ‘vertrouwen’ of ‘afhankelijkheid’ weergegeven. Binnen deze matrix kunnen de betrokken actoren geplaatst worden. Ander varianten hierop zijn de SWOT analyse van de eigen organisatie, een analyse van de omgeving op politiek-, economisch, sociaal en technologisch gebied (PEST) of een matrix waarin eigen taken verantwoordelijkheden naar personeel en middelen worden afgezet (RACI/ VASRI). Indien de gemeente een andere methode hanteert, teneinde de eigen organisatie te analyseren tegen de nieuwe taken, wordt dit als voldoende beschouwd.

iii. Identificatie

De indicator die voor risico-identificatie is gegeven is vooral ontvangen lijsten met risico's van andere overheden (andere gemeenten, provincie en/of het Rijk). Deze zullen de groepssessies ondersteunen tijdens hun brainstorm of workshops. Er zal per gemeente moeten worden gekeken hoe de risico's zijn geïdentificeerd. Het is waarschijnlijk dat eventuele groepssessies niet in documenten terug te vinden zijn.

iv. Beoordeling

Voor de beoordeling van risico's wordt door de theorie twee indicatoren gegeven. Ten eerste een document waarin staat hoe de (financiële)impact geschaald dient te worden. Er dient vermeld te worden

vanaf welk bedrag een risico een lage, midden of hoge impact heeft. Aanvullend is de risicomatrix een indicator. Hierin kunnen risico's geplaatst en gerangschikt worden. De beoordeling zal vooral door middel van schattingen tot stand komen. Hier wordt geen theoretische indicator of voorbeeld voor gegeven. Er zal dus per gemeente moeten worden onderzocht hoe de beoordeling van de impact en de waarschijnlijkheid van gemeenten tot stand is gekomen.

v. Planning maatregelen

De theorie wijst op verschillende methoden om tot een juiste beheersmaatregel te komen. Een beslisboom is een overzicht van mogelijke opties en uitkomsten van die opties per risico. Per optie worden de kosten van de maatregel berekend en de eventuele toe-/afname van de impact. Zodoende ontstaat er een uitgangspunt (het risico) met verschillende aftakkingen (maatregelen), die vervolgens uitgesplitst worden in resultaat en de totale kosten van het gekozen pad. Een waarschijnlijkheidsboom lijkt qua weergave op de beslisboom. Deze variant beschrijft de mogelijke gebeurtenissen die voortkomen uit verschillende situaties. De aftakkingen van de waarschijnlijkheidsboom beschrijven een gebeurtenis met kansbeschrijving. Het is een versimpelde versie van de Monte-Carlosimulatie. Een Monte-Carlosimulatie is een techniek waarin alle risico's met bijbehorende waarschijnlijkheid en impact worden gevoerd. Het model berekent duizenden malen mogelijke uitkomsten van alle risico's, waarbij elke keer een ander startpunt gesimuleerd wordt. Zodoende ontstaat er een normaalverdeling van mogelijke kosten van het optreden van risico's. Een gemeente kan zo berekenen hoeveel geld er nodig is om alle kosten te dekken van vrijwel alle denkbare scenario's (worst case: 90% van de risico's doen zich voor). Zo kan bepaald worden hoeveel geld gereserveerd dient te worden om een bepaald percentage van de mogelijke risico's af te kunnen dekken. Het reserveren van geld om het risicobedrag op te vangen wordt gelezen als een beheersmaatregel (accepteren). Hierom wordt de simulatie gelezen als het accepteren van een risico in plaats van een beoordeling.

Een kosten-batenanalyse is de afweging tussen de impact van een risico afgewogen tegen beheersmaatregelen en de kosten van die maatregel, uitgedrukt in geld. De analyse geeft als resultaat een overzicht van totale kosten en opbrengsten van de maatregelen, waarna een maatregel gekozen kan worden. Meestal zal dit resulteren in de maatregel die het minst kost en het meest opbrengt.

vi. Evaluatie

Als eindproduct dient het beleid en de uitwerking hiervan te worden geëvalueerd. Dit kan apart voor het sociaal domein. Echter beschikken alle gemeenten over een planning- en control cyclus. Binnen deze cyclus wordt het beleid en de processen binnen de gemeente inzichtelijk gemaakt. Aan de hand van het programma en de begroting, tussentijdse ramingen, rapportages en uiteindelijk de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd en geëvalueerd. Het is aannemelijk dat het sociaal domein in deze cyclus zal worden meegenomen. Wel kan worden afgevraagd of er buiten de cyclus aanvullende evaluaties worden uitgevoerd voor het sociaal domein. Ook zullen tussentijdse rapportages van het beleid,

beheersmaatregelen en overige risico's van het sociaal domein naar de gemeenteraad worden opgenomen als evaluatieve indicator.

4.9 Beoordelingskader

Tabel 7 'Beoordelingskader'

	Theorie: stappenplan	Theorie: resultaat	Methodologie : onderliggende documenten	Methodologie: indicatoren
Doelbepaling	De doelstellingen en scope van de activiteit	Opgenomen in het risicomanagementbeleid voor het sociaal domein	Handleiding risicomanagement processen	Stakeholderkaart, Doelbepaling in het RM voor het SD Document waarin de doelen tussen actoren genoteerd zijn. Raamcontracten
Landschapverkenning/ context	De stakeholders en doelstellingen, de activiteit in verhouding tot de organisatiestructuur, de omgeving van de organisatie	Een document waarin de betrokken actoren met diens doelen, risico's en omgeving staan omschreven.		PEST-analyse RACI/ VASRI Stakeholderkaart SWOT
Identificatie	Relevantie risico's, ongewenste gevolgen in beeld brengen Ongestructureerde brainstormsessies Reeds geïdentificeerde risico's door derde partijen meenemen	Een risicoregister waarin alle benoemde risico's met bedreigingen en waarschuwingsindicatoren genoteerd staan.	Risicoregister	Risicoregister (risico's, oorzaken, indicatoren)
Beoordeling schatten	De waarschijnlijkheid, impact en nabijheid van risico's schalen Eventuele kostenimpact van een risico Prioriteren	Een document waarin de schaalindeling toegelicht staat	Handleiding risicomanagement processen Risicomanagement strategieën	Schaalindeling van impact Beslis/ waarschijnlijkheidboom of (Montecarlo-) simulatie
Beoordeling evalueren	Blootstelling aan risico's (stap vier) Samenhang/ correlatie tussen individuele risico's Totaalplaatje van de risico's	Een beslis- of waarschijnlijkheidsboom of document waarin (de grootste) risico's toegelicht staan, een risicomatrix Een risicoregister inclusief waarschijnlijkheid, impact, nabijheid en	Risicomanagement strategieën Risicoregister	Matrix Risicoregister (impact, nabijheid, categorisering, correlatie)

		een categorisering van risico's.		
Bedenken risicomaatregelen	Beoordelen van eventuele retrisico's Beoordelen van de kosten van de maatregelen Identificatie risico-eigenaar en –actiehouders	Een kosten-batenanalyse, risicobeheersmaatregelplanning of ander document waarin maatregelkosten worden afgewogen Risicoregister inclusief –eigenaar en –actiehouders	Risicomanagerstrategieën Risicoregister	Kosten-analyse, beheers- of maatregelplanning of ander document met afwegingen tussen handelingen Risicoregister (eigenaren en actiehouders)
Invoering, evaluatie	Monitoren van de effectiviteit Rapportage van de maatregel	Een voortgangsrapport of document	Evaluatief document	Evaluatief document Rapportage naar gemeenteraad Planning & Control cyclus

5. Data presentatie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de respons van gemeenten. De gemeenten die zijn opgenomen als casus worden nader toegelicht. Vervolgens wordt stilgestaan bij de resultaten van de enquête. De data van de interviews omtrent de inrichting van het risicomanagement zullen terug te vinden zijn in bijlage B. De gevonden beheersmaatregelen per gemeente zijn terug te vinden in bijlage C. Tot slot wordt een noot gezet bij de formulering van de analyse.

5.2 Cases

De Nederlandse gemeenten zijn via verschillende kanalen gecontacteerd met de vraag of de verantwoordelijk ambtenaar/ adviseur voor het sociaal domein de enquête zou willen invullen. 100 ambtenaren binnen de provincies Zuid-Holland, Brabant en Groningen zijn direct gemaild met het verzoek. Deze e-mailadressen waren te vinden op diverse regionale (overheid)sites. Daarnaast is de enquête verstuurd via het netwerk Landelijk Contact Gemeentelijk Welzijnsbeleid en is een oproep op LinkedIn geplaatst. De nieuwsbrief van het LCGW is terug te vinden in bijlage A. Ten slotte zijn alle gemeentelijke Wmo loketten benaderd met een algemene mail met het verzoek deze door te sturen naar de verantwoordelijke ambtenaar op beleidsniveau. De enquête is in totaal door 67 verschillende respondenten ingevuld uit 65 unieke gemeenten. 20 respondenten hebben aangegeven beschikbaar te zijn voor een interview.

5.2.1 Cases selectie

De gemeenten Goirle, Ooststellingwerf, Drimmelen, Rijssen-Holtten, Oude IJsselstreek, Uden, Weert, Peel en Maas en Kerkrade hebben aangegeven bereid te zijn voor een interview binnen de onderzoekseenheid (inwoneraantal tussen 20.000 en 50.000). Binnen deze groep is geen overlap binnen de zorgregio's van de Wmo of de Jeugdwet. Gemeenten Ameland, Heerde, Loppersum, Son en Breugel en Zederik hebben aangegeven open te staan voor een interview binnen de controlegroep 'minder dan 20.000 inwoners'. Gemeente Ameland ligt in dezelfde zorgregio als Ooststellingwerf en Leeuwarden. De andere gemeenten liggen in unieke zorgregio's. Binnen de controlegroep '50.000-100.000 inwoners' stonden Doetinchem en Roosendaal open voor een interview. Doetinchem ligt in dezelfde zorgregio als gemeente Oude IJsselstreek voor zowel de Wmo als de Jeugdwet. Doetinchem wordt daarom niet opgenomen als casus. Voor de controlegroep '100.000 > inwoners' hebben gemeenten Emmen, Enschede, Nijmegen, Leeuwarden en Delft aangegeven open te staan voor een interview. Er is een overlap binnen de Wmo-regio voor gemeente Rijssen-Holtten en Enschede. Dit werd

pas geconstateerd tijdens de interviews, waardoor beide gemeenten als casus zijn opgenomen. De onderstaande tabel geeft de gemeenten weer die beschikbaar waren voor een interview. De dikgedrukte gemeenten zijn gebruikt als casus voor deze thesis.

Tabel 8 'Beschikbare cases'

Gemeenten < 20.000	Weerstandratio	Opgenomen als casus	Functie geïnterviewde
Ameland	Onbekend	Nee	
Heerde	4.47	Ja	Teamleider afdeling Jeugd
Loppersum	1.9	Nee	
Son en Breugel	4.9	Ja	Senior beleidsadviseur
Zederik	4.87	Nee	
Gemeenten 20.000-50.000			
Goirle	3.03	Ja	Beleidsmedewerker financiën
Ooststellingwerf	11.93	Nee	
Drimmelen	13.46	Nee	
Rijssen-Holten	1.14	Ja	Beleidsmedewerker concerncontrol
Oude IJsselstreek	1.14	Ja	Senior adviseur
Uden	2.52	Ja	Programmamanager sociaal domein
Weert	1.05	Ja	Strategisch beleidsmedewerker sociaal domein
Peel en Maas	1.6	Ja	Adviseur planning en control
Kerkrade	Onbekend	Nee	
Gemeenten 50.000 – 100.000			
Roosendaal	2.7	Nee	
Doetinchem	Onbekend	Nee	
Gemeenten 100.000 >			
Emmen	1.04	Ja	Adviseur bedrijfsvoering
Leeuwarden	2.26	Ja	Beleidsadviseur Wmo
Delft	1.37	Ja	Manager bedrijfsvoering
Enschede	1.03	Ja	Controller maatschappelijke ondersteuning

Nijmegen	0.9	Ja	Procescoördinator regionale inkoop/ contractmanager
-----------------	-----	----	--------------------------------------------------------

In tabel 9 worden de geselecteerde cases, zoals deze hierboven zijn gepresenteerd, naast de beoogde cases selectie uit het methodologisch kader gelegd (tabel 5).

Tabel 9 ‘Verwachte aantal cases vs. gerealiseerde cases’

Inwoners gemeente	Minder dan 20.000	dan Tussen 20.000-50.000	Tussen 50.000-100.000	100.000 en meer
Type casus (beoogd aantal)	Controlecategorie (1 casus of meer)	Onderzoekseenheid (6 cases of meer)	Controlecategorie (1 casus of meer)	Controlecategorie (1 casus of meer)
Cases	Heerde Son en Breugel	Goirle Rijssen-Holten Oude IJsselstreek Uden Weert Peel en maas		Emmen Leeuwarden Delft Enschede
(Totaal aantal)	(2 cases)	(6 cases)	(Geen casus)	(4 cases)

5.2.2 Analyse naar categorieën

Gemeente Doetinchem wordt niet meegenomen vanwege de overlap met de Oude IJsselstreek. Hierdoor is gemeente Roosendaal de enige gemeente die opgenomen kan worden als casus in de categorie 50.000-100.000 inwoners. Er is gekozen om deze gemeente te laten vallen als casus en de categorie niet op te nemen in de thesis. Er kunnen geen uitspraken gedaan worden over een categorie gemeenten aan de hand van één casus. Daarbij wordt verwacht dat de controlecategorie geen meerwaarde heeft voor deze thesis, daar de categorie precies tussen twee categorieën ligt die meerdere cases heeft. Dit argument kan ook gebruikt worden voor de kleine gemeenten, waarvan twee zijn opgenomen als casus. Toch zijn deze gemeenten opgenomen om een verschil te herkennen tussen de groottes van gemeenten. Er is gekozen voor de kleine gemeente in plaats van de 50.000-100.000 gemeenten, omdat verwacht wordt dat hier een duidelijker verschil binnen het risicomangement te herkennen is in vergelijking met de middelgrote- en grote gemeenten.

Duidelijk is dat het zwaartepunt van de thesis zal liggen op de middengrote- en grote gemeenten. Door de grotere respons dan verwacht, zal in de analyse een onderscheid gemaakt worden tussen

categorieën. Ook de beantwoording van de deelvragen zal, voor zover er een verschil gevonden is, gesplitst worden naar categorie.

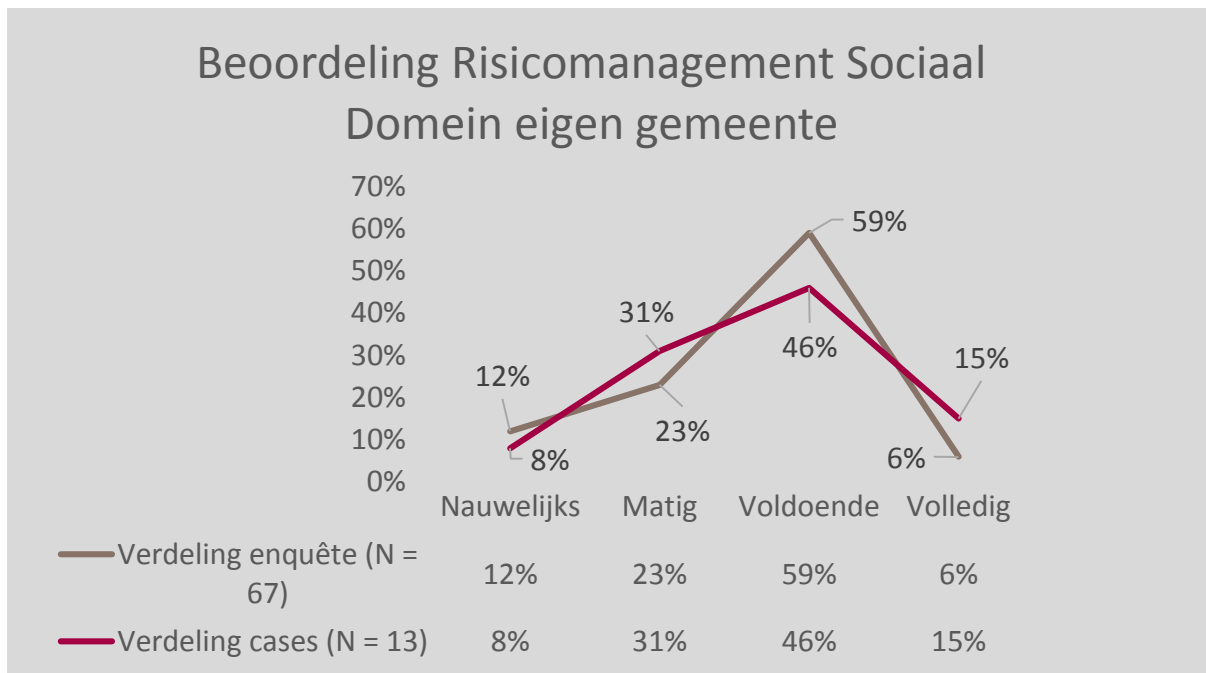
5.3 Bruikbaarheid enquête

Enkele respondenten hebben aangegeven dat de enquêtevragen te beperkte antwoordmogelijkheden gaven, waardoor de werkelijkheid niet overeenkomt met de resultaten. Ook bleek dat respondenten verschillende ideeën hadden bij het begrip 'risicomanagementbeleid'. Deze ambiguïteit werd door respondenten toegeschreven aan het relatief nieuwe karakter van risicomanagement binnen gemeentelijk beleid. Sommige gemeenten blijken risicomanagement al expliciet te hebben vastgelegd, waar anderen aangaven er wel bezig mee te zijn als 'mindset'. Er is gekozen om alléén de data weer te geven waarover geen opmerkingen van respondenten zijn geplaatst. De resultaten zullen niet worden meegenomen tijdens de analyse van deelvragen drie, vier en vijf.

5.3.1 Controle enquête op cases

De kans is aanwezig dat gemeenten die risicomanagement niet of nauwelijks hebben uitgewerkt zich minder snel zullen opgeven voor een interview. Hier schuilt het gevaar dat alleen gemeenten die een uitgewerkt risicomanagement deel willen nemen aan interviews en hierdoor de thesis een te positief beeld geeft over risicomanagement (zie paragraaf 4.6, 'Generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid'). De uitkomsten zullen dan afwijken van de werkelijkheid. De enquête vraagt naar een beoordeling van het risicomanagement door de respondent. Er is met terugwerkende kracht gekeken hoe de casusrespondenten het risicomanagement hebben beoordeeld. De verdeling van de antwoorden van alle respondenten is afgezet tegen de antwoorden van de respondenten die zijn opgenomen als casus. Er kan worden gesteld dat deze verdeling nagenoeg overeenkomt. De beoordelingen door alle respondenten en die zijn geïnterviewd worden hieronder weergegeven.

Figuur 8 'Controle beoordeling cases'

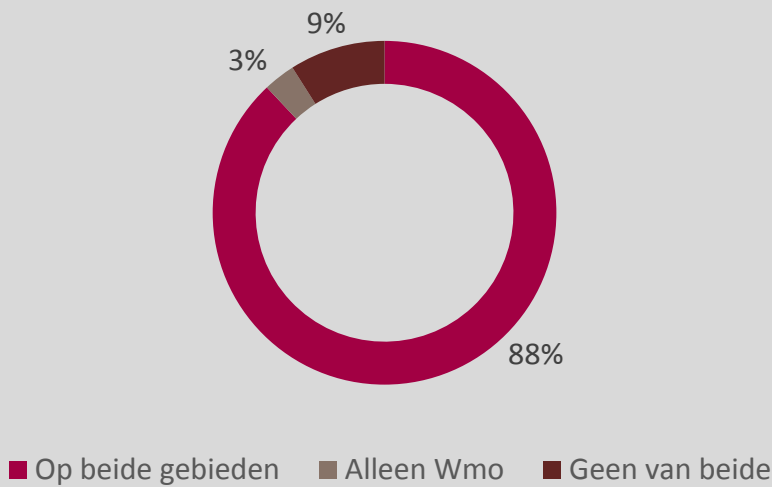


5.3.2 Bruikbare resultaten enquête

Naast het bovenstaande figuur geeft de enquête enkele andere resultaten. 88% van de respondenten geven aan dat de gemeente op zowel de Jeugdwet als de Wmo risicomanagement voert. 3% voert alleen een risicomanagement binnen de Wmo en het overige (9%) deel geeft aan op geen van beide gebieden risicomanagement te voeren. Geen enkele respondent (0%) gaf aan alléén risicomanagement binnen de Jeugdwet te voeren. Uit deze antwoorden kan worden afgeleid dat (9% + 3%) 12% van de gemeenten geen risicomanagement voert binnen de Jeugdwet tegen 9% voor de Wmo.

Figuur 9 'Risicomanagement naar Wmo en Jeugdwet'

Aanwezigheid Risicomanagement



De respondenten is gevraagd om een rangorde te geven aan potentiële motivaties om aan risicomanagement te doen. De gegeven antwoordenopties waren ‘wettelijke verplichting’, ‘voorkomen financiële tegenvallers’, ‘waarborgen goede dienstverlening’ en ‘voorkomen politieke problemen wethouder’. 59% van de respondenten gaf aan dat ‘financiële tegenvallers’ de primaire motivatie was, tegen 29% voor het waarborgen van de dienstverlening. Uit de interviews is gebleken dat het ‘waarborgen van dienstverlening’ zich vooral liet vertalen als het risico voor een discontinuïteit van de geleverde zorg in de eerste periode van de transitie in 2015.

Tabel 10 ‘Rangschikking potentiële motivaties’

Motivatie	1 ^e	2 ^e	3 ^e
Wettelijk verplicht	10%	10%	20%
Financiële tegenvallers	59%	29%	9%
Waarborgen dienstverlening	29%	49%	17%
Voorkomen politieke problemen	2%	12%	54%

5.4 Data interviews

In bijlage B worden de data van de interviews schematisch weergegeven. Enkele punten van het interview zijn niet in deze presentatie meegenomen. Dit zijn het tot stand komen van het risicomanagement, de motivatie van het risicomanagement, de intensiteit van het risicomanagement en de managementstijl van de gemeente. Deze factoren hebben uiteenlopende antwoorden, waardoor zij moeilijk in een schema te vatten zijn. Dit zal bij de respectievelijke deelvragen behandeld worden. Het schema in bijlage B richt zich voornamelijk tot de theoretische stappen en de methodologische indicatoren. Bijlage C betreft een schema van de risicobeheersmaatregelen die gemeenten genomen hebben. De uitleg van deze managementstijlen kan teruggevonden worden in het theoretisch kader. De beheersmaatregelen worden behandeld in deelvraag drie.

5.5 Beantwoording analyse

Tijdens de interviews is door verschillende respondenten bij de beantwoording van verschillende deelvragen gevraagd om discreet met de gegeven informatie om te gaan. Reden hiervoor is politieke gevoeligheid of omdat pilots opgezet werden waarvan nog niet duidelijk was in hoeverre deze rechtmatig zouden zijn. Tijdens de beantwoording van de deelvragen wordt niet specifiek benoemd welke gemeente welke handelingsmaatregelen hebben genomen of hoe het risicomanagement specifiek is ingedeeld per gemeente. Ook de positieve bevindingen zullen niet toegeschreven worden aan gemeenten, omdat dit de kans vergroot om alsnog de gegeven antwoorden per gemeente te achterhalen via deductie. De analyse is zo specifiek mogelijk geschreven om een compleet mogelijk beeld te geven van het risicomanagement, binnen de kaders van de gevraagde discretie. Om te voldoen aan de controleerbaarheid van de thesis zijn de gemeenten geanonimiseerd. Zij hebben nummers toegeschreven gekregen. De nummers en bijbehorende gemeenten kunnen met onderbouwing opgevraagd worden bij de auteur.

6. Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de empirische deelvragen beantwoord worden. Deze luiden:

3. Hoe percipiëren gemeenten de risico's van het beleid van de Jeugdzorg en de Wmo binnen hun gemeente?
4. Hoe beoordelen gemeenten de beleidsrisico's van de Jeugdzorg en de Wmo en hoe zijn de gemeenten tot deze beoordeling gekomen?
5. Hoe managen gemeenten de beleidsrisico's van de Jeugdzorg en de Wmo binnen hun gemeente?
6. Kan het risicomanagement van gemeenten op het gebied van de Jeugdzorg en de Wmo worden verklaard?

Voor elke deelvraag beantwoord wordt, zal de theorie van het betreffende onderdeel kort herhaald worden. Daarbij wordt het relevante onderdeel van het beoordelingskader weergegeven. Na het beantwoorden van de deelvraag worden de relevante onderliggende documenten behandeld. Er wordt ingegaan op de vraag of de documenten zijn aangetroffen en in hoeverre zij het risicomanagement compleet omschrijven. Deze bevindingen zijn de indicatoren om te bepalen of het risicomanagementbeleid van de gemeenten gezien kan worden als consistent. Deelvragen drie t/m vijf strekken zich tot de inrichting van het risicomanagement en liggen in elkaars verlengde. Voor deze drie deelvragen zal één deelconclusie gepresenteerd worden. Deze deelconclusie dient te worden gelezen als het antwoord op de hoofdvraag. In deelvraag zes wordt gezocht naar een verklaring van de resultaten van de voorgaande deelvragen.

6.2 Deelvraag drie

Hoe percipiëren gemeenten de risico's van het beleid van de Jeugdzorg en de Wmo binnen hun gemeente?

Resumerend, de perceptie van risico's vloeien voort uit de doelstellingen waar de risico's op kunnen uitwerken. Deze doelstellingen zijn opgenomen in het risicomanagement beleid of in raamcontracten. Vervolgens dient de omgeving van de gemeente en andere actoren te worden verkend (stap 1) en risico's geïdentificeerd (stap 2). De theorie stelt dat gemeenten verschillende modellen kunnen hanteren om helder te krijgen wat de context van het beleidsveld is. Mogelijke modellen zijn de PEST-analyse, de RACI/ VASRI of stakeholderskaarten. Ongestructureerd brainstormen met de betrokken actoren is de

meest gebruikte techniek is om risico's te identificeren. Het is niet de bedoeling dat er tijdens een workshop al maatregelen bedacht of besproken worden, dit komt bij stap vijf aan de orde. Er kan gebruik worden gemaakt van oorzaak-en-gevolg-diagrammen of opgestelde checklisten van andere overheidslagen of private partijen. Eerst wordt ingegaan op de doelbepaling en het verkennen van het zorglandschap, waarna de identificatie en de onderliggende documenten worden behandeld.

Tabel 11 'Beoordelingskader stap 1 & 2'

	Theorie: stappenplan	Theorie: resultaat	Methodologie: onderliggende documenten	Methodologie: indicatoren
Doelbepaling	De doelstellingen en scope van de activiteit	Opgenomen in het risicomanagementbeleid voor het sociaal domein	Handleiding risicomanagement	Stakeholderkaart, Doelbepaling in het RM voor het SD Document waarin de doelen tussen actoren genoteerd zijn. Raamcontracten
Landschapverkenning/ context	De stakeholders en doelstellingen, de activiteit in verhouding tot de organisatiestructuur, de omgeving van de organisatie	Een document waarin de betrokken actoren met diens doelen, risico's en omgeving staan omschreven.		PEST-analyse RACI/ VASRI Stakeholderkaart SWOT
Identificatie	Relevantie risico's, ongewenste gevolgen in beeld brengen Ongestructureerde brainstormsessies Reeds geïdentificeerde risico's door derde partijen meenemen	Een risicoregister waarin alle benoemde risico's met bedreigingen en waarschuwingsindicatoren genoteerd staan.	Risicoregister	Risicoregister (risico's, oorzaken, indicatoren)

6.2.1 Doelstelling en landschap

Bij zeven gemeenten van de dertien gemeenten is een *algemeen* risicomanagementbeleid gevonden. Deze documenten beschikken over een zekere doelbepaling, in alle gevallen richten deze doelstellingen zich tot het doel van het risicomanagement in brede zin. Er is geen apart document gevonden waar het risicomanagement op het sociaal domein wordt toegespitst. Daarom zijn er ook geen specifieke doelstellingen die genoteerd zijn voor het risicomanagement binnen het sociaal domein gevonden.

Het vaststellen van doelstellingen wordt door alle gemeenten ingevuld met raamcontracten. Uit de interviews blijkt dat in deze contracten onder andere de gezamenlijke doelen in grote lijnen genoteerd staan. Voor een deel (4/13) van de gemeenten blijft het hierbij. De overige (9/13) gemeenten zitten periodiek met zorgaanbieders om tafel om tot afstemming te komen. Deze gemeenten (cases nummers

1, 2, 4, 5, 6, 9, 11, 12, 13) hebben een fysieke overlegtafel ingericht, leggen een werkbezoek af of organiseren overlegsessies tussen vertegenwoordigers van betrokken actoren. Enkele gemeenten hebben een aanvullende digitale overlegtafel. Tijdens de overleggen worden (onder andere) de gemeenschappelijke doelen besproken. Andere zaken die aan bod komen tijdens dergelijke overleggen zijn de tarieven, de continuïteit, de kwaliteit en innovatieprojecten. De doelbepaling is hiermee formeel afgedaan.

De doelbepaling en het verkennen van de context loopt via deze werkoverleggen in elkaar over. Het is gebleken dat nagenoeg geen gemeente een stakeholderkaart, PEST-analyse of RACI/ VASRI-methode hanteert voor het vaststellen van het zorglandschap waar risico's op kunnen treden. Hier is een uitzondering gevonden. Een gemeente (casus nummer 8) heeft een SWOT-analyse voor de omgeving en eigen organisatie uitgevoerd. Voor de andere gemeenten kan worden gesteld dat zij het zorglandschap niet actief verkennen. Dit betekent niet dat gemeenten niet weten wat er in hun directe relevante omgeving gebeurt. Door de overlegtafels zoals hierboven benoemd worden er zogenaamde 'antennes' gecreëerd. Het onderscheid tussen het opstellen van doelstellingen enerzijds en stap één, het in beeld krijgen van de context waarbinnen de Wmo/ Jeugdwet afspeelt anderzijds, is ambigu. Dit zijn geen afzonderlijke stappen zoals die worden weergegeven in de theorie (zie tabel 11).

De theorie stelt dat het verkennen van de context en het identificeren van risico's met andere actoren samengevoegd wordt tot één sub-onderdeel (identificatie). In de praktijk blijkt het opstellen van de doelstellingen en het verkennen van de context één onderdeel. Voorts blijkt dat de risico-identificatie niet in samenwerking met zorgaanbieders gebeurt. Het ontwikkelen van gezamenlijke doelen en aanvullend het identificeren van risico's op die doelen, zoals in de theorie wordt voorgelegd, zijn in de praktijk losse onderdelen.

6.2.2 Identificatie

In de praktijk worden risico's zowel op lokaal als regionaal niveau geïdentificeerd, zonder directe inbreng van zorgaanbieders. Lokaal dient hier te worden gelezen als één of enkele afdelingen binnen de gemeente. Regionaal moet gelezen worden als intergemeentelijke werkgroepen die zijn samengesteld uit homogene (alleen controllers, uitvoering, financieel- of beleidsambtenaren) of heterogene specialisaties. Voor kleine gemeenten (< 20.000 inwoners) en middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 50.000 inwoners) is de identificatie een wisselwerking tussen lokaal en regionaal niveau. Zij identificeren op regionaal niveau, waarna de risico's verder worden uitgewerkt op lokaal niveau. Eén respondent (casus nummer 11) gaf het tegenovergestelde antwoord. De identificatie van risico's gebeurt op lokaal niveau, waarna deze regionaal worden besproken en een regionale top 10 wordt opgesteld. Voor grotere gemeenten (100.000 +) geschiedt de identificatie primair binnen de gemeente tussen verschillende betrokken afdelingen. De identificatie komt niet tot stand door een methodiek die te herleiden is uit het risicomanagementbeleid of een ander document. Risico's worden primair geïdentificeerd door dialogen in groepssessies zoals hierboven beschreven. Dit komt overeen met de

theorie. Enkele respondenten gaven aan dat de reeds geïdentificeerde risico's door het Rijk, de provincie of derde partijen zijn meegenomen met de identificatie. Er is geen significant verschil gevonden in de methode van identificatie tussen kleine-, middelgrote- of grote gemeenten. Alle gemeenten maken gebruik van de methode zoals deze in de theorie beschreven is, namelijk het brainstormen in (groeps-)sessies. Daarbij worden opgestelde checklisten van andere overheden gebruikt.

6.2.3 Onderliggende documenten

De theorie en het methodologische kader stellen dat stappen 'landschapverkenning' en 'identificatie' hun onderbouwing dienen te vinden in een handleiding risicomangementprocessen. Het resultaat van deze stappen dient te worden teruggevonden in een basisversie van een risicoregister. Uit de documentenanalyse en de interviews blijkt dat zeven gemeenten beschikken over een algemeen onderliggend document voor het risicomangement (cases nummer 3 t/m 8, 13). Hier hangt geen label genaamd 'handleiding risicomangementprocessen' aan. Geen van de documenten gaat in op het vaststellen van doelstellingen voor specifiek het sociaal domein, het verkennen van het landschap of voorgeschreven methodes van risico-identificatie. De meeste documenten geven wel een stappenplan weer zoals deze in de theorie is beschreven. Echter wordt niet inhoudelijk ingegaan op methodes van identificatie.

Als resultaat van de risico-identificatie dient een risicoregister te worden opgesteld. Het register beschrijft deze stap slechts het risico, indicatoren en de uitwerking van het risico te beschrijven. Hier wordt het risico dus nog niet gekwantificeerd in getallen of impact naar schaal (1-5), dit valt onder stap 3 'beoordelen'. Bij vier gemeenten zijn onderliggende documenten gevonden die voorschrijven hoe het risicoregister ingericht dient te worden. Bij tien gemeenten is een risicoregister gevonden dat ingaat op het sociaal domein (cases nummers 1, 3 t/m 8, 11, 12, 13). Dit betekent dat de gemeente een risicoregister heeft gemaakt voor het sociaal domein in zijn geheel, of voor elk onderdeel (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) een apart risicoregister heeft gemaakt. In alle registers zijn de risico's geregistreerd met bijbehorende gevolgen. In geen enkel register zijn specifieke indicatoren per risico gevonden. Er is geen uniforme indeling in de registers herkend. De analyse van de gemeenten met behulp van deelvraag drie is hieronder schematisch weergegeven.

Tabel 12 'Bevindingen deelvraag drie schematisch'

Indicator	Aantal cases	Indicator specifiek	Aantal cases
Algemeen risicobeleid	7/13	Specifiek risicobeleid sociaal domein	0/13
Doelstelling risicobeleid sociaal domein	0/13	Doelstellingen middels raamcontracten	13/13
Risico identificatie: brainstormen	13/13	Aanvullende overlegtafels	9/13
Risicoregister	10/13	Handleiding ontwerp risicoregister	4/10
		Gevolgen risico's opgenomen	10/10
		Indicatoren risico's opgenomen	0/10

6.3 Deelvraag vier

Hoe beoordelen gemeenten de beleidsrisico's van de Jeugdzorg en de Wmo en hoe zijn de gemeenten tot deze beoordeling gekomen?

De beoordeling van risico's richt zich tot het verzamelen van informatie over de waarschijnlijkheid, impact en nabijheid van risico's, het schalen en prioriteren van individuele risico's en de (kosten)impact van een risico. Vervolgens dient een totaalplaatje te worden gemaakt waaruit een correlatie tussen risico's zichtbaar is. De bovenstaande stappen dienen in het document 'risicomanagement strategieën' of in de 'handleiding risicomanagementprocessen' worden teruggevonden. Aanvullende indicatoren die in het methodologische kader onderscheiden zijn, is een document waarin de schaalindeling van de impact in staat gespecificeerd, de methode van beoordeling door een beslis- of waarschijnlijkheidsboom of een simulatie, de risicomatrix en het uitgebreidere risicoregister. Eerst zal de methode van beoordelen worden besproken, waarna wordt ingegaan op de classificaties van beoordelingen door gemeenten en de beoordeling van de onderlinge samenhang tussen risico's. Ten slotte worden de gevonden onderliggende documenten behandeld.

Tabel 13 'Beoordelingskader stap 3 & 4'

	Theorie: stappenplan	Theorie: resultaat	Methodologie: onderliggende documenten	Methodologie: indicatoren
Beoordeling schatten	De waarschijnlijkheid, impact en nabijheid van risico's schalen Eventuele kostenimpact van een risico Prioriteren	Een document waarin de schaalindeling toegelicht staat	Handleiding risicomanagement Risicomanagement strategieën	Schaalindeling van impact Beslis/waarschijnlijkheidsboom of (Montecarlo-) simulatie

Beoordeling evalueren	Blootstelling aan risico's Samenhang/ correlatie tussen individuele risico's Totaalplaatje van de risico's	Een beslis- of waarschijnlijkheidsbo om of document waarin (de grootste) risico's toegelicht staan, een risicomatrix Een risicoregister inclusief waarschijnlijkheid, impact, nabijheid en een categorisering van risico's.	Risicomange ment strategieën Risicoregister	Matrix Risicoregister (impact, nabij- heid, categorisering, correlatie)
----------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------

6.3.1 Methode van beoordelen

De methode waarmee gemeenten de risico's beoordelen komt in nagenoeg alle gemeenten op hetzelfde neer. De beoordeling is het resultaat van gesprekken tussen verschillende specialisaties, ondersteund door historische gegevens en de (op dat moment) aanwezige informatie van het Rijk. Bijna de helft van de respondenten spraken tijdens de interviews van 'logica', 'boerenverstand' of 'onderbuikgevoel' als meespelende factor bij de beoordeling van risico's (cases nummers 3, 5, 7, 9, 11, 13). Het betrekken van deze factor is volgens de respondenten het gevolg van constant wisselende informatie die het Rijk verstrekke ten tijde van de risicobeoordeling. Daarbij gaven respondenten aan zij ervan bewust waren dat de gebruikte historische gegevens inaccuraat waren. Om tot een beoordeling te komen is daarom teruggegrepen naar cijfers en prognoses uit 2013. De vastgestelde resultaten van de beoordeling die de gemeenten momenteel hanteren zijn vrijwel allemaal bij benadering.

Voor het inschatten van de financiële impact is het aannemelijk dat de beoordeling afwijkt van de werkelijke financiële impact. Dit komt overeen met de theorie: bij de beantwoording van theoretische deelvraag 2b is gesteld dat de beoordeling in de eerste fase van het beleid berust op een schatting. Deze beoordeling kan na één of enkele beleidscycli worden geëvalueerd en bijgesteld. Deze schatting is voor de impact en de waarschijnlijkheid in de praktijk teruggevonden. Een schatting van de nabijheid van een risico is in één casus teruggevonden (casus nummer1). De nabijheid geeft de urgentie van het nemen van maatregelen weer. De nabijheid is gevonden in een gemeente waar risico's worden beoordeeld volgens een stoplichtenmodel, waarover later meer.

Eén (grote) gemeente heeft een aanvulling op de bovenstaande methodiek van beoordelen (casus nummer 7). De betreffende gemeente trekt steekproeven uit dossiers van de verschillende domeinen. Hieruit wordt een gemiddelde financiële afwijking en een waarschijnlijkheid per risico geconstateerd. Dit bedrag en deze waarschijnlijkheid worden vervolgens meegenomen bij de beoordeling van het risico.

De gehanteerde methode is niet leidend, de gegevens zijn slechts ondersteunend tijdens de beoordeling. Deze gemeente is de enige die zichtbaar overgaat van een schatting naar het evalueren van de waarschijnlijkheid en impact van het risico. Voor de andere gemeenten is dit (nog) niet zichtbaar.

6.3.2 Typen beoordeling

Vijf van de geïnterviewde respondenten geven aan dat de gemeente de risico's alleen op een *financiële impact* van het risico beoordeeld (cases nummers 3, 5, 11, 12, 13). Concreet wordt hier een impactbedrag aan het risico gehangen. Dit bedrag is subjectief aan een vastgestelde waarschijnlijkheid, waardoor een risicobedrag overblijft. Twee van deze vijf gemeenten hebben naast de financiële impact een ondersteunende classificatie voor de risico's ontwikkeld, te weten 'mate van beheersbaarheid' en 'accuraatheid van de inschatting'.

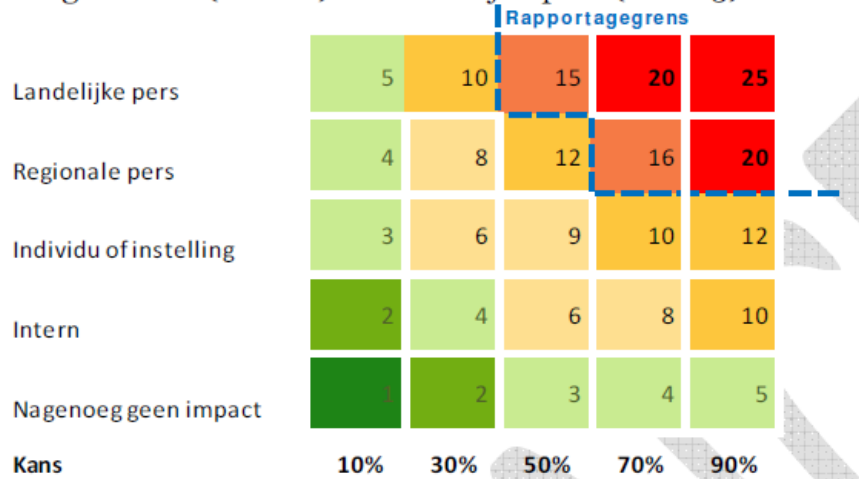
Berekening impactbedrag: stel de impact van het risico 'Korting Rijkssubsidie op Jeugd 2016' wordt geschat op twee ton. Hier is nog wel enige onzekerheid over, daarom wordt de waarschijnlijkheid op 75% vastgesteld. De financiële impact van het risico wordt geschat op $(€200.000 * 0,75) €150.000$.

Drie gemeenten onderscheiden meerdere soorten impact dan alleen een financiële impact (cases nummer (cases nummers 6, 7, 8) . Deze typen verschillen onderling, maar er is een kern zichtbaar van een imago-, maatschappelijke-, organisatorische- en een kwaliteitsimpact. De politieke impact en imagoschade worden door de respondenten beschouwd als overlappende termen. Gesteld wordt dat beide gebieden elkaar sterk beïnvloeden en in elkaars verlengde liggen. Deze typen impact drukken zich niet uit in geld. Daarom is gekozen voor een schaalverdeling van 1 (lage impact) tot 5 (hoge impact). Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van het schalen van de imago-impact van een grote gemeente. De impactschalen zijn respectievelijk (1) geen schade, (2) interne imagoschade, (3) individu of instelling, (4) regionale pers en (5) landelijke pers. Figuur 10 geeft de imago- en kwaliteitsimpact weer in matrices, zoals deze gevonden tijdens de documentenanalyse.

Figuur 10 'Praktijkvoorbeeld van imago- en kwaliteitsimpact' naar casus nummer 6

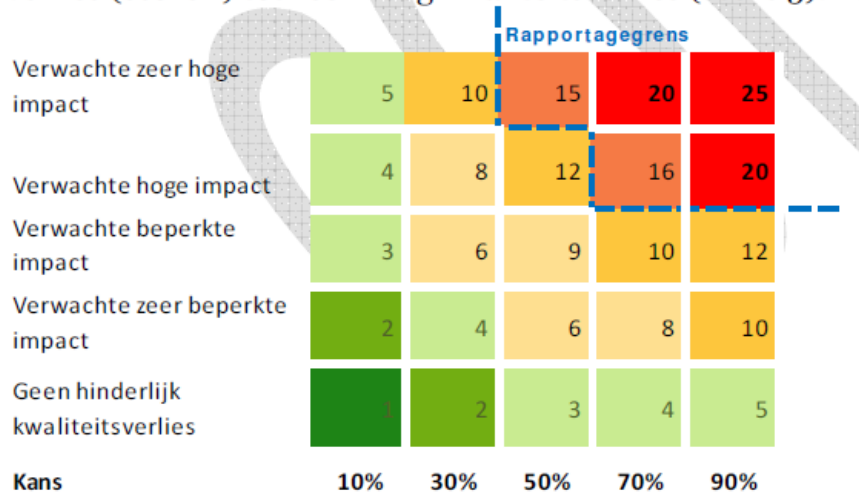
Imagoevolgen

Imagoevolgen variëren van nagenoeg geen imagoschade (score 1) tot landelijke pers (score 5).



Kwaliteitsevolgen

Gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening of het resultaat lopen uiteen van geen hinderlijk kwaliteitsverlies (score 1) tot zeer hoog kwaliteitsverlies (score 5).



Eén gemeente beoordeelt de risico's alleen op nabijheid (casus nummer 1). De beoordeling richt zich tot de aanwezige beheersmaatregelen. Dit wordt vormgegeven door een stoplichtmodel waarbij het risico wordt een kleur toebedeeld wordt (groen, oranje/geel, rood). De kleur vertegenwoordigt de huidige en geplande maatregelen tegen het risico. Hier kan de schatting van de nabijheid in herkend worden, waarbij rood een hoge urgentie weergeeft. Dit is de enige gemeente die risico's op nabijheid beoordeeld. Het gaat hier om een kleine gemeente.

Drie gemeenten beoordelen de risico's niet op individuele basis. Argumenten hiervoor richten zich tot de aannames die gemaakt moeten worden voordat er op een beoordeling overgegaan kan worden (zie hiervoor paragraaf 'methode van beoordeling'). Hierom is afgezien van een beoordeling voor individuele risico's. Twee van deze gemeenten geven aan wel een bedrag in het weerstandsvermogen op te nemen voor het pakket van lopende risico's in het sociaal domein. De respondenten gaven aan 10% van de ontvangen Rijksbijdrage als risicobedrag te reserveren. Echter valt deze maatregel onder het risicomanagement in enge zin, waarover later meer.

Tabel 14 'Beoordeling risico's naar kwantiteit gemeenten'

Categorie	1	2	3	4	
Beoordeling	Financiële impact	Verschillende soorten impact	Aanwezig maatregelen	Geen specifieke beoordeling	Onduidelijk
Aantal gemeenten	5	3	1	3	1

De middelgrote en grote gemeenten zijn verdeeld over categorieën één, twee en vier. De verschillende beoordelingen van risico's laten zich niet vangen voor specifieke groottes van gemeenten. Hier is geen relatie aanwezig. De gemeenten die beschikken over een zekere mate van gedocumenteerd risicomanagementbeleid voor het sociaal domein vallen onder categorie twee.

6.3.3 Samenhang tussen risico's

Slechts één gemeente heeft een samenhang tussen risico's geregistreerd (casus nummer 8). De meeste respondenten hebben zich niet uitgelaten over het vinden van samenhang tussen verschillende risico's. Een enkeling gaf aan dat correlatie niet van belang is, omdat deze ook tot stand zou komen door logica. Een andere respondent gaf aan dat een onderlinge samenhang tussen risico's het risicomanagement onnodig complex maakt. Nagenoeg alle gemeenten maken gebruik van een Monte-Carlosimulatie of een soortgelijk ander softwareprogramma. Dit programma voegt een zekere mate van samenhang toe aan de risico's en berekent het bedrag dat gemeenten moet achterhouden indien een bepaald percentage van alle gevonden risico's tegelijkertijd voordoen. Handmatig worden de risico's niet met elkaar in verband gebracht. Naast het individueel beoordelen van de risico's op financiële impact en waarschijnlijkheid, is het beoordelen van het totaalpakket van risico's en diens correlatie een standaard proces, uitgevoerd door ontworpen software.

6.3.4 Onderliggende documenten

De methode van beoordeling en de herleidbaarheid van de (typen) beoordeling is niet terug te vinden in het risicomanagementbeleid. Tijdens de documentenanalyse zijn enkele nota's gevonden die het

beoordelen wel benoemen, maar gaan verder niet in op de methodiek. Twee gemeenten geven een ondergrens aan waarboven risico's genoteerd dienen te worden in het risicoregister (cases nummers 3, 13). Drie gemeenten geven in het algemene risicomanagement beleid een voorbeeld van een risicomatrix weer (cases nummers 2, 6, 13). De gevonden documenten van de overige gemeenten stappen na de risico-identificatie over op het verkennen van beheersmaatregelen, richten zich tot een Monte-carlosimulaties of soortgelijke NARIS-software, een kosten-baten-analyse of het hanteren van een beslisboom. Deze methoden vallen in de theorie onder het managen van risico's in enge zin. Er wordt minimaal ingegaan op de beoordeling van de risico's.

Het overslaan van de beoordeling zou, theoretisch gezien, het lastig moeten maken om tot gefundeerde keuzes te komen tijdens het managen van risico's. De beoordeling geeft immers een overzicht met risico's die als eerste gemanaged dienen te worden. De beoordeling is erg wisselend tussen gemeenten. Deze verschillen zijn te verklaren door de afwezigheid van gerelateerde risicodocumenten. Hoe het managen van risico's in enge zin vorm heeft wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht. Doordat nagenoeg geen documenten hierover gevonden zijn, stappen gemeenten na de identificatie te snel over op het managen van de risico's. De analyse van de gemeenten met behulp van deelvraag vier is hieronder schematisch weergegeven. Hoe gemeenten de risico's managen in enge zin wordt in de volgende paragraaf behandeld.

Tabel 15 'Bevindingen deelvraag vier schematisch'

Indicator	Aantal cases	Indicator specifiek	Aantal cases
Handleiding risicomanagement	0/13	Schaalindeling van impact	2/13
Risicomanagement strategieën	0/13	Risicomatrix	3/13
		Beslis/waarschijnlijkheidsboom	3/13
		Samenhang risico's	1/13

6.4 Deelvraag vijf

Hoe managen gemeenten de beleidsrisico's van de Jeugdzorg en de Wmo binnen hun gemeente?

Nadat de oorzaken en de gevolgen van de risico's in beeld en geschaald zijn kan de gemeente keuzes maken om risico's te accepteren, reduceren/ beheersen, uitsluiten, overdragen, delen of een calamiteitenplan op te stellen. De theorie stelt dat een risicobeheersmaatregelplanning en de kosten-batenanalyse het meest gebruikt worden om te kiezen uit een beheersmaatregel. De bovenstaande stap dient teruggevonden te worden in het document risicomanagement strategieën. Ook wordt het risicoregister aangevuld met maatregelen, risico-eigenaren en –actiehouders, waarmee het register compleet is. Over de mate van implementatie laat de theorie ruimte, er wordt niet geschreven over mogelijke implementatiewijzen. Wel wordt gesteld dat het beleid gemonitord dient te worden en periodiek een evaluatief document dient te verschijnen. In de methodologie is hier de planning & control cyclus aan toegevoegd. In deze paragraaf worden eerst de gevonden beheersmaatregelen toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de invoering, evaluatie en de onderliggende documenten. De specifieke beheersmaatregelen per gemeentenummer kunnen in bijlage C worden teruggevonden.

Tabel 16 'Beoordelingskader stappen 5 & 6'

	Theorie: stappenplan	Theorie: resultaat	Methodologie: onderliggende documenten	Methodologie: indicatoren
Bedenken risicomaatregelen	Beoordelen van eventuele restrisico's Beoordelen van de kosten van de maatregelen Identificatie risico-eigenaar en –actiehouders	Een kosten-batenanalyse, risicobeheersmaatregelplanning of ander document waarin maatregelkosten worden afgewogen Risicoregister inclusief –eigenaar en –actiehouders	Risicomanagement strategieën Risicoregister	Kosten-analyse, beheers- of maatregelplanning of ander document met afwegingen tussen handelingen Risicoregister (eigenaren, actiehouders en maatregelen)
Invoering, evaluatie	Monitoren van de effectiviteit Rapportage van de maatregel	Een voortgangsrapport of document	Evaluatief document	Evaluatief document Rapportage naar gemeenteraad Planning & Control cyclus

6.4.1 Gevonden handelingsmaatregelen

Acceptatie

Alle gemeenten nemen een bedrag op om risico's op te kunnen vangen. Voor alle gemeenten geldt dat zij verplicht zijn een weerstandsvermogen aan te houden waar onvoorziene uitgaven betaald mee kunnen

worden. Deze bedragen zijn per gemeente in de begroting van november terug gevonden. Indien een incidentele uitgave gedaan is, wordt dit gefinancierd door het weerstandsvermogen, waarna een evaluatie volgt in hoeverre deze tegenvaller het volgende jaar weer zal plaatsvinden. Als de waarschijnlijk voor het volgende jaar groot is, wordt er gezocht worden naar handelingsmaatregelen om het risico uit te sluiten (1) of wordt het geschatte impactbedrag opgenomen in het weerstandsvermogen voor het volgende jaar (2). Na deze evaluatie wordt bepaald of en hoe dit risico gemanaged wordt. Het opnemen van een bedrag voor het weerstandsvermogen valt onder het accepteren van een risico. Alle respondenten hebben aangegeven dat deze keuze op politiek niveau door de verantwoordelijk wethouder gemaakt wordt. De Raad kan deze beslissing sturen of beïnvloeden door een politiek dialoog. Zonder te diep in te gaan op de gevonden risico's wordt hieronder een voorbeeld gegeven van een geaccepteerd risico:



De drie gemeenten die risico's niet individueel beoordelen (zie paragraaf 'typen beoordeling') hebben aangegeven een percentage van de Rijksbijdrage voor het sociaal domein direct extra op te nemen in een aparte reserve voor het sociaal domein. Deze reserves worden aangesproken bij incidentele of structurele tegenvallers binnen het sociaal domein aangesproken. Het is per gemeente verschillend of deze reserve onderdeel is van het algemeen weerstandsvermogen of dat voor het sociaal domein een apart weerstandsvermogen wordt aangehouden.

Reductie/ beheersing

Deze managementtechniek verlaagt de *waarschijnlijkheid* en/of de *impact* van het risico. Het risico is dus nog wel aanwezig, maar de aanleiding tot een incident is verlaagd of de organisatie is beter voorbereid op de gevolgen van een incident. Tijdens de analyse zijn enkele pilots herkend die onder de categorie risicobeheersing vallen. In totaal zijn zeven handelingsmaatregelen uit zeven verschillende gemeenten gevonden. Twee pilots richten zich tot het inzichtelijker maken van het systeem als geheel, zodat de kans op communicatiefouten tussen actoren (zorgaanbieders) gereduceerd wordt. Dit wordt ingevuld door, bijvoorbeeld, het grote aantal cliëntprofielen te reduceren. Hierdoor wordt volgens de respondent tijd bespaard, het overzicht bewaard en de kans neemt af dat er verkeerd gedeclareerd wordt.

Een soortgelijke beheersmaatregel is gevonden in een grote gemeente. Daar wordt gepoogd de grote hoeveelheid gehanteerde terminologieën tussen alle gecontracteerde zorgaanbieders binnen de regio, tussen de verschillende gemeenten en de landelijke overheden te vereenvoudigen en significant terug te brengen voor de hele regio.

Andere gevonden maatregelen richten zich op cliëntniveau. De gevonden risico's schuilen in de hoeveelheid cliënten in dure, specialistische zorg (2^e lijns zorg). Gemeenten beschouwen dit als risico, omdat deze cliënten een relatief groot deel van het budget gebruiken. Wanneer de gemeente voor langere tijd deze cliënten moet onderhouden, kan het na enkele jaren niet meer aan betalingsverplichtingen voor goedkopere zorg of andere beleidsterreinen voldoen. Gemeenten pogen zoveel mogelijk cliënten te verwijzen naar de goedkopere 1^e- of, indien zij al in de 1^e lijn zaten, de 0^e lijn zorg. Preventieve pilots sturen cliënten op goedkopere zorg, zoeken actief hulp in de omgeving van de cliënt of laten zorgprofessionals in plaats van gemeenteambtenaren de cliënt opnieuw indiceren. De pilots worden ondersteund door lokale hulpcentra als Centrum Jeugd en Gezin, gefinancierd door de gemeente, of buurthuizen, gefaciliteerd door de bevolking zelf (dagopvang etc.). Het beoogde resultaat van dergelijke pilots is een afname van de kans op een (te) grote groep cliënten die de gemeente moet voorzien van (relatief dure) zorg. De pilots zorgen er tevens voor dat het financiële risico voor het leveren van zorg (deels) wordt gedeeld met zowel de zorgbehoevende als de directe omgeving van de zorgbehoevende. De managementstijlen beheersing en delen lopen bij dergelijke pilots in elkaar over.

Uitsluiten/vermijden

Het uitsluiten van een risico verandert een onzekere situatie in een zekere situatie. In de theorie wordt hier het voorbeeld gegeven door van het veranderen van de scope van geplande activiteiten, planning of operationele aanpak. Er zijn twee handelingsmaatregelen gevonden bij twee gemeenten die onder deze categorie vallen. De eerste maatregel richt zich tot het risico dat zorgtoezeggingen en uitgaven worden gedaan die achteraf onrechtmatig blijken te zijn. Het uitgekeerde bedrag mag in dat geval niet meer teruggevorderd worden, wat een financieel risico voor de gemeente betekent.

Eén gemeente heeft aangegeven dat één werknemer fulltime de rechtmatigheid van de beschikkingen voor cliënten toetst. Zodoende verwacht te gemeente dat het risico 'onrechtmatige uitgaven' uitgesloten wordt. Een ander voorbeeld van deze handelingsmaatregel is gevonden in het risico dat burgers met acute en complexe zorgaanvragen moeten wachten op geleverde zorg door een bureaucratisch proces. Het kan voorkomen dat de gezondheid van de patiënt gedurende de wachttijd op het proces verslechtert. Doordat gemeenten verantwoordelijk gehouden worden, schuilen hier juridische-, financiële- en imagerisico's. De genomen maatregel is dat cliënten met acute en/ of complexe zorgbehoeften zich apart kunnen melden bij het gemeentehuis. Zij hoeven niet te wachten op het reguliere bureaucratische proces, maar worden met spoed behandeld. Dit wordt gefinancierd uit een apart fonds, dat later verrekend word met het algemene fonds voor het sociaal domein. Zodoende

verwacht de gemeente dat geen cliënten tussen wal en schip vallen en er geen imagoschade wordt opgelopen. Deze risico's worden door de gemeente zodoende beschouwd als vermeden en uitgesloten.

Overdragen

Het risico wordt bij deze managementstijl overgedragen aan een derde partij. Een bekende vorm van financiële risico's overdragen is verzekeren. De waarschijnlijkheid van het risico blijft ongewijzigd. Er zijn twee pilots gevonden die pogen de risico's binnen het sociaal domein over te dragen naar specifiek de zorgaanbieders. Pilot één: tijdens de inkoop van de zorg wordt een momentopname van de cliënt gemaakt. Er wordt een beginpunt van de behandeling vastgesteld, waarna de zorgaanbieder en de gemeente afspreken wat het eindpunt van de cliënt dient te zijn. Dit eindpunt kan breed worden opgevat. Een voorbeeld hiervan is dat de cliënt pas uit zorg of hulpverlening kan wanneer deze zelfstandig in de maatschappij kan functioneren.

Ook spreken de gemeente en de aanbieder een prijs af die in verhouding staat met het te leveren resultaat en de tijd die de aanbieder krijgt om het resultaat op te leveren. Doordat eventuele tegenvallers gedurende het traject in tijd, geld of vorderingen voor rekening van de aanbieder zijn, draagt de gemeente het risico over aan de aanbieder. Ook wordt de onzekerheid omtrent te betalen facturen omgezet in een zekerheid. De prijs staat immers vast. De tweede pilot is nog niet formeel van start gegaan. Het betreft hier de actieve invoering van concurrentie tussen zorgaanbieders. Voorheen hield de gemeente nog rekening met de zorgaanbieders en diens financiële huishouding ten behoeve van de continuïteit van het zorgaanbod. De gemeente heeft expliciet aangegeven dat deze prioriteit het komende jaar verzwakt zal worden. Door middel van concurrentie wordt verwacht dat de afstand tussen de gemeente enerzijds en de aanbieder anderzijds vergoot wordt. Hierdoor zal de gemeente een sterkere positie hebben gedurende de onderhandelingen voor de komende jaren. Naar verwachting zullen de financiële risico's voor de gemeente afnemen en zorgaanbieders eerder bereid te zijn eventuele risico's voor eigen rekening te nemen.

Delen

Een mildere vorm van het overdragen van risico's delen. Deze managementmaatregel is in alle gemeenten teruggevonden. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen het delen van risico's op verschillende niveaus. Risico's worden gedeeld tussen gemeenten en zorgaanbieders, tussen gemeenten onderling en andere overheden en tussen gemeenten en cliënten. Alle gemeenten hebben in meer of mindere mate de doorgevoerde bezuinigingen van het Rijk gedeeld met de zorgaanbieders. Een enkele gemeente heeft vanwege de financiële positie van lokale zorgaanbieders de oude tarieven het eerste jaar gehanteerd. Voor alle andere gemeenten geldt dat zij een deel van de bezuiniging compenseren met eigen middelen en dus het risico accepteren. Het andere deel van de bezuiniging wordt gedeeld met de zorgaanbieder. Dit wordt gedaan door een tariefverlaging door te voeren naar de zorgaanbieders. Zodoende wordt de zorgaanbieder gekort op het budget, wat betekent dat de aanbieder een deel van de

bezuiniging voor haar rekening neemt.

Door de (verplichte) regionale samenwerking worden risico's gedeeld tussen gemeenten onderling. Een voorbeeld hiervan is de inkoop van de Jeugdzorgplus, een intensief behandeltraject voor jongeren met gedragsproblemen. De inkoop hiervan geschiedt regionaal, waarbij als regio een bepaald aantal plekken worden ingekocht. De bijdrage voor deze inkoop wordt volgens een verdeelsleutel door alle gemeenten in de regio betaald. De uiteindelijke benutting per gemeente doet er niet toe. Met andere woorden: wanneer in gemeente A vier jongeren voor Jeugdzorgplus in aanmerking komen, tegenover één uit gemeente B en nul uit gemeente C, hoeft gemeente A niet meer te betalen. Andersom krijgen gemeenten B en C bij onderbenutting geen geld terug. Middelen voor eventuele inkoop van extra zorg wordt door alle gemeenten in de regio betaald. Gemeenten delen zo het risico dat gemeenten enkele jaren de dure zorg alleen moet bekostigen. Dit voorkomt een incidenteel gat in de begroting voor het sociaal domein voor iedere deelnemende gemeente. De maatregel maakt van een onzekere situatie dus een zekerheid, waardoor deze handelingsmaatregel overlap heeft met het uitsluiten of vermijden van een risico. Eén andere gemeente poogt de (financiële) risico's te delen met het Rijk door een hogere Rijksbijdrage te vragen. Hiervoor wordt actief gelobbyd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Echter is dit een uitzondering, omdat de betreffende gemeente door het hebben van een unieke gecombineerde vrouw- en kinderopvang relatief hogere uitgaven heeft dan andere gemeenten.

De meest voorkomende vorm van het delen van risico's is gevonden tussen gemeenten en cliënten. Zoals voorheen gesteld wordt van burgers verwacht eerst in de eigen omgeving hulp te vinden, voordat bij de gemeente aangeklopt wordt. De gemeenten ondersteunen de hulpbehoevende actief in het mobiliseren van het eigen netwerk, teneinde de instroom van cliënten te verminderen. Het risico van een (te) grote groep hulpbehoevenden, waardoor de gemeentefinanciën onder druk komen te staan, wordt zo gedeeld met de potentiële cliënt en diens directe omgeving.

Calamiteitenplan

Slechts drie gemeenten beschikken over een calamiteitenplan voor het sociaal domein. Opvallend is dat dit twee middelgrote gemeenten zijn en slechts één grote gemeente. De plannen richten zich vooral op calamiteiten binnen de Jeugdwet. De reden hiervoor is dat de Jeugdwet politiek gevoeliger ligt dan de Wmo. Door de middelgrote gemeenten is inhoudelijk niet veel losgelaten over de calamiteitenplannen. De grote gemeente heeft aangegeven dat het calamiteitenplan een koepelbenaming is voor enkele draaiboeken. De draaiboeken schrijven voor hoe er zorginhoudelijk gehandeld dient te worden in het geval van een calamiteit. Daarbij is een draaiboek aanwezig hoe er met de (landelijke) pers moet worden omgegaan. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een onderzoekscommissie voor er in de media uitspraken worden gedaan. Ten slotte is een draaiboek herkend die voorschrijft hoe ambtenaren discreet om dienen te gaan met cliëntgevoelige informatie.

6.4.2 Invoering, evaluatie

Over de invoering van beheersmaatregelen laat de theorie ruimte. Uit de interviews is gebleken dat een groot deel van de beheersmaatregelen (8/13 gemeenten) binnen de gemeentelijke organisatielijn ontworpen zijn, waarna deze worden behandeld door de regionale overlegorganen en –werkgroepen (cases nummers 3 t/m 8, 12, 13). Na regionaal overleg wordt het voorstel betreffende de maatregel naar alle gemeenten binnen de regio verstuurd. Dit voorstel is niet nergens bindend. Aangegeven is dat de gemeenten na enkele lokale aanpassingen de voorstellen vrijwel altijd overnemen. Tijdens de documentanalyse is geen speciaal proces gevonden voor het invoeren van maatregelen door gemeenten. Potentiële maatregelen komen via de regio of uit de lijnorganisatie bij het College en bij de Raad. Na een eventueel politiek debat worden de maatregelen op lokaal niveau uitgevoerd.

Goed risicomanagement vraagt om het periodiek monitoren en rapporteren van de relevante aspecten en bijstelling waar nodig. Daarmee wordt risicomanagement ingebed in de werkprocessen van de organisatie en kan de organisatie leren op basis van actuele informatie. In de praktijk heeft het risicomanagement in alle onderzochte gemeenten een plaats gekregen in de planning en control cyclus. Zowel uit de documentenanalyse en de interviews is gebleken dat het sociaal domein geen aparte evaluatiecyclus heeft. Er is hier geen onderscheid zichtbaar tussen groottes van gemeenten. De planning en control cyclus maakt dat op lokaal niveau risico's één of twee keer per jaar op vaste momenten worden herzien. Twee gemeenten geven aan aanvullende informatie aan het management en de verantwoordelijke wethouders te verstrekken (cases nummers 7, 10). Dit uit zich in een wekelijks en tweewekelijks wekelijks overleg tussen betrokken ambtenaren en controllers. Deze overleggen behandelen vooral nieuw beleid of lopende experimenten. Specifiek casus nummer 10 geeft aan vier keer per jaar een voortgangsbrief over het sociaal domein naar de Raad te sturen. Daarin wordt de Raad op de hoogte gehouden over de voortgang of bij veranderingen binnen politiek gevoelig beleid.

6.4.3 Onderliggende documenten

De te nemen afwegingen voor het kiezen van een maatregel, methoden die daarbij gehanteerd worden en mogelijke maatregelen dienen terug gevonden te worden in het document risicomanagement strategieën. De verantwoordelijke ambtenaren voor het risico en het invoeren van maatregelen (risico-eigenaar) en de ondersteunende ambten (risico-actiehouders) kunnen hier ook terug gevonden worden. De risico-eigenaar en de –actiehouder dienen in het risicoregister te staan genoteerd.

Over de mate van aanwezigheid van deze documenten is onder de cases een groot verschil gevonden. Tijdens de documentenanalyse is ergens een document risicomanagement strategieën gevonden. Wel zijn er elementen van dit document herkend in het algemeen risicomanagement beleid van enkele gemeenten. In twee van de middelgrote gemeenten is hiervan een onderdeel herkend, te weten een 'handleiding management-tools' en voorgeschreven mogelijke beheersmaatregelen (cases

nummers 8, 10). In drie grote gemeenten is dit teruggevonden in de vorm van een matrix met mogelijke maatregelen naar de aard van het risico, een beslisboom die helpt bij het kiezen van de juiste maatregel of een kosten-baten-analyse voor de mogelijke maatregelen (cases nummers 3, 4, 7). Het noteren van verantwoordelijkheden, een rolverdeling en het invoeren van beheersmaatregelen verschilt tevens per gemeente. In totaal is bij vier gemeenten een paragraaf ‘verantwoordelijkheid/ taakverdeling’ teruggevonden in het algemene risicomanagementbeleid. Dit zijn drie grote gemeenten en één middelgrote gemeente. In vijf gemeenten zijn de risico-eigenaren opgenomen in het risicoregister door middel van een naam of een specifieke functie (cases nummers 3, 4, 6, 7, 11). Beide kleine gemeenten geven aan dat de organisatie te klein is om specifiek mensen aan te wijzen voor risico’s. De verdeling van risico’s gebeurt pragmatisch, stellen de enquête respondenten van de kleine gemeenten. In nagenoeg alle gemeenten zijn de afdelingsmanagers verantwoordelijk voor de beleidsinhoudelijke risico’s. Het verdelen van de taken over meerdere functies (actiehouders) is belegd bij de afdelingsmanager. Hier hebben de respondenten geen aanvullende inhoudelijke informatie over kunnen geven. Eén gemeente heeft een programmamanager heeft aangesteld om risico’s te monitoren en dagelijks contact op te nemen met de betrokken actiehouders (casus nummer 8). Dit is de enige gemeente die de beleidsinhoudelijke risico’s buiten de traditionele lijnorganisatie heeft belegd.

De beheersmaatregelen van gemeenten zijn terug te vinden in bijlage C. Het overige deel van de analyse van gemeenten met behulp van deelvraag vijf is schematisch weergegeven.

Tabel 17 ‘Bevindingen deelvraag vijf schematisch zonder beheersmaatregelen’

Indicator	Aantal cases	Indicator specifiek	Aantal cases
Risicomanagement strategieën	0/13	Beheersmaatregelplanning	8/13
		NARIS/ Monte-Carlosimulatie	3/13
		Vastleggen verantwoordelijkheden	4/13
Evaluatief document risicomanagement sociaal domein	0/13	Implementatie sociaal domein planning en control cyclus	13/13
		Aanvullende informatie/ feedback	2/13

Voeren gemeenten sinds 01-01-2015 een consistent risicobeleid op de beleidsvelden WMO en de Jeugdzorg?

Het risicomanagement van gemeenten verschilt sterk. Niet alleen tussen grote en kleine gemeenten, maar ook tussen grote en middelgrote gemeenten is een verschil gevonden. Om te beginnen heeft iedere gemeente een doelbepaling opgenomen in de vorm van raamcontracten. Dit heeft nog niet veel met risicomanagement van doen, maar meer met rechtmatigheid en wederzijdse verplichtingen. Zeven gemeenten beschikken over een algemeen risicomanagement, geen gemeente over een risicomanagement dat speciaal voor het sociaal domein is uitgewerkt. Er zijn geen documenten gevonden die de naam ‘handleiding risicomanagement processen’ of ‘risicomanagement strategieën’ dragen. Enkele gemeenten beschikken documenten die overlap hebben met zowel de risicomanagement handleiding en de risicomanagement strategieën. Dit zijn met name de grote gemeenten en één middelgrote gemeente. De kleine gemeenten beschikken over nagenoeg geen risicomanagementbeleid, slechts een risicoregister.

Zoals in het theoretisch kader gesteld, is het risicoregister zowel de input als de *outcome* van iedere te doorlopen stap in het risicomanagement. De verschillen tussen gemeenten zijn het meest zichtbaar wanneer er gekeken wordt naar de risicoregisters. Elf gemeenten konden een risicoregister laten zien. Alle gevonden registers beschikken over een omschrijving van het risico, in nagenoeg geen register zijn de indicatoren van het risico terug te vinden. De inhoud van de van de registers wordt het best omschreven door tabel 10. De registers zijn ontworpen naar de methodiek van de beoordeling van risico's. Daarbij zijn in de helft (zes) van de registers heldere taken en verantwoordelijkheden naar functies of personen toebedeeld. Voor de kleine gemeenten zijn deze verantwoordelijkheden bij de betreffende beleidsmedewerkers ingebed. De gemeenten zijn dusdanig klein dat hier geen document voor nodig wordt geacht.

Er zijn verschillende managementtechnieken per gemeente herkend. Het accepteren en het delen van risico's is in elke gemeente gevonden. Dit zijn de meest gebruikte management technieken die gemeenten hanteren op het sociaal domein. Met name het delen van risico's met de zorgaanbieder komt via verschillende technieken terug. Slechts enkele gemeenten zijn pilots gestart om de risico's te reduceren of over te dragen. Drie gemeenten hebben expliciet aangegeven te beschikken over een calamiteitenplan. De handelingsmaatregelen zijn bij vijf gemeenten onderbouwd door middel van een kosten-baten-analyse, een beslisboom, managementtools of potentiële handelingsmaatregelen in het algemene risicomanagementbeleid. Elke gemeente heeft het sociaal domein geïmplementeerd in de planning en control cyclus. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van een periodieke evaluatie.

Tijdens het opstellen van het beoordelingskader zijn drie documenten niet opgenomen als indicator. Hier werd betoogd dat, wanneer deze documenten wel opgenomen zouden worden, verwacht werd dat geen enkele gemeente zou voldoen aan het beoordelingskader. Als gevolg zou geen enkel

risicobeleid gelabeld kunnen worden als ‘consistent’. Dat gemeenten onderling van elkaar verschillen betreffende de indeling van het risicomanagement heeft niet per definitie effect op de beoordeling van het risicomanagement in ruime zin. Een onderlinge afwijking in de beoordeling van risico’s in enge zin kan het gevolg zijn van politieke keuzes. Dit hoeft niet te betekenen dat het risicomanagement in ruime zin in gemeente A slechter is dan in gemeente B. Echter, het ontbreken van documentatie in de vorm van handleiding, handvatten of een motivering achter de gemaakte keuzes hebben wel invloed op de beoordeling van het risicomanagement in ruime zin. Het ontbreken van documenten over de beoordeling van risico’s in enge zin heeft het grootste effect op de beoordeling van het risicomanagement. Gezien de bovenstaande bevindingen kan worden gesteld dat het risicomanagementbeleid, zoals behandeld in het theoretisch kader, slechts deels terugkomt in de praktijk. De sporadische documenten waarover gemeenten beschikken maakt dat kan geen enkel gemeentelijk risicomanagementbeleid op het sociaal domein kan worden beoordeeld als consistent. De schematische bevindingen van deelvragen 3, 4 en 5 zijn in tabel 18 op de volgende pagina samengevoegd.

Tabel 18 ‘Bevindingen deelvragen drie, vier en vijf schematisch samengevoegd’

Indicator	Aantal cases	Indicator specifiek	Aantal cases
Algemeen risicobeleid	7/13	Specifiek risicobeleid sociaal domein	0/13
Doelstelling risicobeleid sociaal domein	0/13	Doelstellingen middels raamcontracten	13/13
Risico identificatie: brainstormen	13/13	Aanvullende overlegtafels	9/13
Risicoregister	10/13	Handleiding ontwerp risicoregister	4/10
		Gevolgen risico's opgenomen	10/10
		Indicatoren risico's opgenomen	0/10
Handleiding risicomangement	0/13	Schaalindeling van impact	2/13
Risicomangement strategieën	0/13	Risicomatrix	3/13
		Beslis/ waarschijnlijkheidsboom	3/13
		Samenhang risico's	1/13
		Beheersmaatregelplanning	8/13
		NARIS/ Monte-Carlosimulatie	3/13
		Vastleggen verantwoordelijkheden	4/13
Evaluatief document	0/13	Implementatie sociaal domein planning en control cyclus	13/13
		Aanvullende informatie/ feedback	4/13

Het risicomangement van gemeentes op het gebied van de Jeugdwet en de Wmo kan het best omschreven worden als pragmatisch. Iedere gemeente heeft de komst van de decentralisaties nagedacht over het hereiken van het risicomangement. Slechts enkele cases hebben daadwerkelijk gehandeld. De meerderheid heeft een marginale implementaties aan het reeds bestaande beleid aangebracht. Dat de nagenoeg alle gemeentes te laat zijn begonnen, wordt door de respondenten toegegeven. Het resultaat hiervan is dat het risicomangement pas na de zachte landing van de decentralisaties behandeld zal worden. In de volgende paragraaf wordt naar een verklaring voor de bovenstaande bevindingen gezocht.

6.6 Deelvraag zes

Wat verklaart de inrichting van het risicomangementbeleid van gemeentes op het gebied van de Jeugdwet en de WMO?

Zoals in de inleiding aangegeven, is het noodzakelijk om te kijken waarom gemeentes het beleid hebben ingericht zoals als zij dat gedaan hebben. Alleen dan kan de kennis over gemeentelijk risicomangementbeleid uitgebreid worden. De indeling van het risicomangement kan afhankelijk zijn

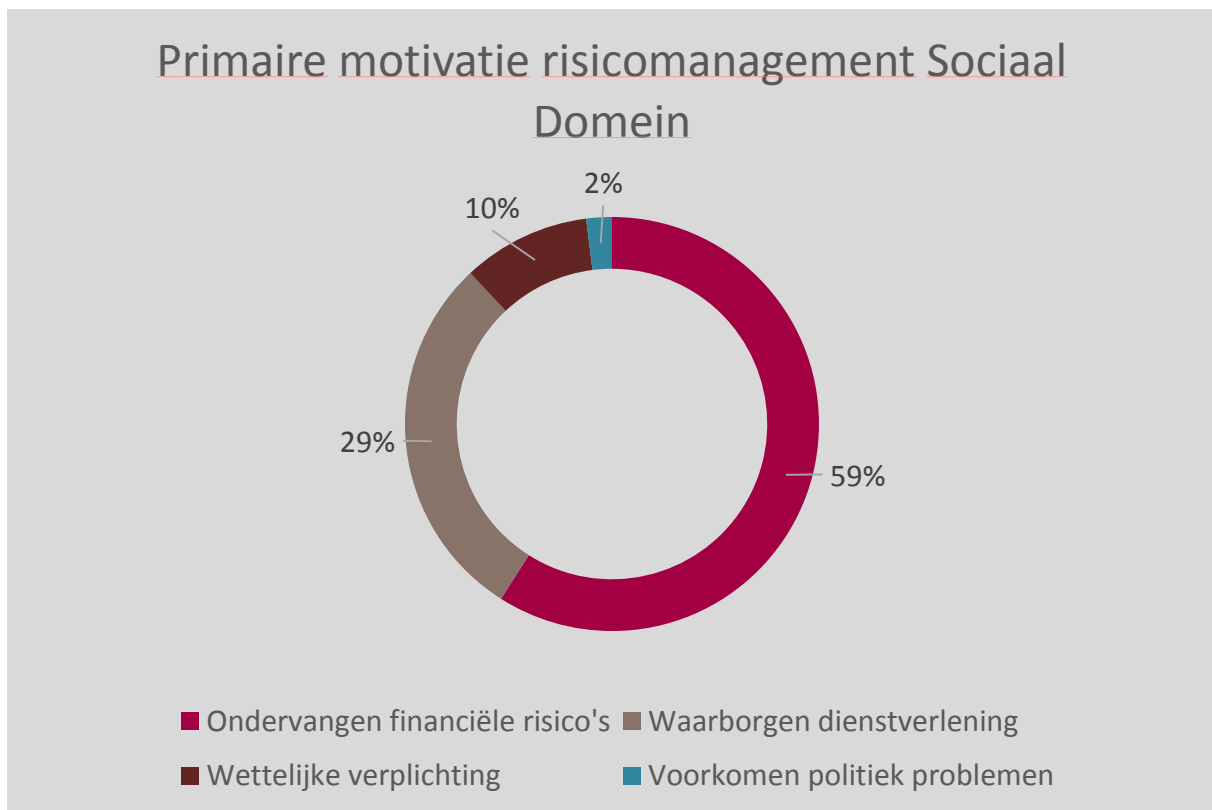
van de interne motivatie van de risico voerende organisatie. Een andere factor die het risicomanagement kan beïnvloeden is de aard van de risico's die de gemeenten herkend hebben. Deze paragraaf zal ingaan op de motivatie en de twee risico's die door de gemeenten als grootst werden ervaren. Deze deelvraag heeft geen theoretische grondslag. De onderstaande analyse is opgesteld aan de hand van de interviews, ondersteund met de data uit de enquêtes.

6.6.1 Motivering

Uit de enquête blijkt dat financiële risico's de primaire motivatie (59%) is voor het risicomanagement, tegen 29% van 'waarborging van een goede dienstverlening'. Uit de interviews blijkt dat deze waarborging van dienstverlening zich laat vertalen als kwaliteit en continuïteit van de zorg. Zes respondenten, verspreid over alle categorieën, geven aan dat het risicomanagement voor het sociaal domein een prominentere rol zou mogen innemen. Dit is tot dusver lastig van de grond te krijgen omdat de cultuur binnen de organisaties er volgens respondenten nog niet klaar voor is. De respondenten geven aan dat het risicomanagement op dit moment 'duw- en trekwerk' is. Mensen zijn pas op risico's gefocust op het moment dat iemand van de afdeling control/ strategie/ bedrijfsvoering daarover in gesprek gaat. Aangegeven wordt dat risicomanagement op dit moment nog geen onderdeel is van het handelingspalet. Een hogere bewustwording van lopende risico's en frequenter overleg tussen betrokken actoren is wenselijk. Alle respondenten hebben aangegeven dat het risicomanagement op dit moment meer binnen de organisatie speelt dan dat het enkele jaren geleden deed. Beide kleine gemeenten stellen, bijvoorbeeld, dat zij van ver komen maar op dit moment een inhaalslag maken.

Zes respondenten geven in de enquête het risicomanagement van de eigen gemeente een voldoende (zie figuur 8 in hoofdstuk 'Data presentatie') Twee respondenten beschouwen het risicomanagement als volledig. Verder geven vier respondenten het risicomanagement een 'matig' en één respondent geeft aan dat het risicomanagement 'nauwelijks' is uitgewerkt. Er is een verschil zichtbaar tussen de positieve beoordeling van het risicomanagement enerzijds en de aangegeven afwezigheid van een risicomanagement bewustwording in binnen de gemeentelijke organisatie. Hier is geen verklaring voor gevonden.

Figuur 11 'Motivatie risicomangement enquête'



Er zijn geen respondenten die risicomangement nadrukkelijk in verband hebben gebracht met de inhoudelijke doelen en kansen van de transformatie in het sociaal domein. Evenzo wordt door respondenten aangegeven dat voor de ontwikkeling van risicomangement op het moment van de decentralisaties geen tijd noch middelen beschikbaar zijn. Gesteld kan worden dat men er vanuit gaat dat het risicomangement vooral kosten in tijd en middelen met zich mee brengt. Dat risicomangement is ontwikkeld om tijd en middelen te *besparen* wordt door één respondent benadrukt. Risicomangement wordt als bijzaak gezien, het is “een terrein dat wellicht behandeld zal worden wanneer alles ‘aan de voorkant’ geregeld is”. Dit wordt door respondenten van verschillende groottes gemeenten beaamd. Naast deze verklaring geven respondenten toe dat de inrichting van het sociaal domein simpelweg te complex is voor de meeste gemeenten. Er is te weinig kennis over zowel het sociaal domein als het risicomangement. Het risicomangement wordt gezien als een bijproduct, het sociaal domein als het hoofdproduct. De gemeenten beschikken over te weinig kennis en capaciteit voor beide gebieden, aldus respondenten van de middelgrote en kleine gemeenten. Daarom is het niet verwonderlijk dat het sociaal domein, de kernactiviteit, in de eerste jaren de prioriteit heeft. Anderzijds komen de decentralisaties niet als donderslag bij heldere hemel. Het zijn vooral de grotere gemeenten die de opkomst van *beide terreinen* actief hebben voorbereid en uitgewerkt.

6.6.2 Risico's financieel

De primaire motivatie van risicomanagement zijn de financiële risico's. Voor dit risico is een onderscheid herkend tussen de risicoperceptie en feitelijke risico's. De gebrekkige informatie van Rijk, SVB en zorgaanbieders in aanloop naar de decentralisatie en in 2015 zorgde voor onzekerheid. Zoals voorheen gesteld hebben gemeenten hiervoor een bedrag opgenomen in het weerstandsvermogen. De respondenten gaven aan dat er twijfel was onder betrokken ambtenaren of dit bedrag dekkend was. Deze onzekerheid verhoogde de risicoperceptie, niet zozeer het risico. Een gevonden financieel risico is de open einderegeling van de zorg. Indien een burger zorgbehoevend is en deze volgens de criteria zorg in natura of een pgb toegekend krijgt, heeft de gemeente een zorgplicht. Hier is geen budgettair plafond, waardoor de taakstelling een groter deel van het gemeentebudget kan opeisen dan dat het van het Rijk heeft ontvangen voor de betreffende zorg. Elke gemeente heeft maatregelen getroffen om deze kosten in de hand te houden, zie hiervoor de beantwoording van deelvraag vijf. Er zijn secundaire risico's herkend bij het maken van tariefafspraken. Te scherpe tarieven kunnen leiden tot financieel ongezonde zorginstellingen. Indien dit te lang aanhoudt kunnen zorgaanbieders omvallen, wat een discontinuïteit van de lokale of regionale zorg tot gevolg heeft. Als gevolg zal het personeel van de zorgaanbieder werkloos raken, waar de gemeente uiteindelijk op voor draait via de participatiewet. Dit risico is, ongeacht de kortingen op lokaal niveau, sowieso aanwezig omdat op macroniveau fors is bezuinigd op de zorguitgaven.

Zoals eerder aangegeven sturen gemeenten sterk op de kwantiteit van zorggebruik. Een vraag hierbij is of door de laagdrempelige toegang bij de gemeente in vergelijking met het oude stelsel het beroep op ondersteuning niet zal toenemen in plaats van afnemen. Door de sturing op zowel de prijs (p) als de kwantiteit (q) en monitoren wordt het risico van het open einde, voor zover mogelijk, beperkt. Toch blijft dit het primair lopende risico van gemeenten in alle categorieën. Door alle respondenten wordt tijdens interviews aangegeven dat het open einde moeilijk beïnvloedbaar blijkt. Zij stellen dat een goede gegevensverzameling van het feitelijke zorggebruik in ieder geval belangrijk is. Nagenoeg elke gemeente heeft expliciet aangegeven dat de rechtmatigheidsverklaring voor de aanstaande jaarrekening waarschijnlijk niet kan worden afgegeven. Het blijkt voor gemeenten lastig om aan te tonen of de gemaakte uitgaven allemaal rechtmatig zijn geweest. Dit wordt door de respondenten toegeschreven aan de privacy van cliënten en de intransparante administratie van derde partijen.

Het zijn primair de bovenstaande financiële risico's die hebben gemaakt dat de gemeenten in aanloop naar de decentralisaties en tijdens de transformatie nog eens naar het risicomanagement hebben gekeken. Zoals hierboven gesteld is het afhankelijk van de gemeente hoe hiernaar gehandeld is. De beide kleine gemeenten hebben besloten hun inkoop van de zorg uit te besteden. Het sociaal domein is zo deels bij de centrumregio of bij een gezamenlijk inkoopbureau terechtgekomen. Deze externe organisatie heeft namens de gemeente grotendeels het risicomanagement omtrent het sociaal domein op zich genomen. Dit verklaart mogelijk het marginale risicomanagement bij de kleine gemeente. Bij middelgrote gemeenten is een mix herkend tussen een soortgelijke aanpak, het opzetten en (minimaal)

uitbreiden van het eigen risicomanagement (al dan niet in samenwerking met de regio), of het compleet loslaten van het risicomanagement teneinde te kunnen experimenteren.

6.6.3 Risico's politiek

Uit de enquête is gebleken dat het onderbreken van de continuïteit van de zorg een goede tweede plek inneemt. Dit risico bleek niet meer van toepassing op het moment van analyse. Het risico speelde voornamelijk in de eerste helft van 2015. Wat een blijvend risico is, zijn de politieke- en imago risico's. Dit risico leek geen prominente rol te spelen bij het invullen van de enquête. Toch zijn bij de meerderheid van de interviews de politieke risico's aan bod gekomen. Met name in kleine gemeenten speelt de politiek een grotere rol. Hiervoor wordt door beide respondenten een reden voor gegeven. De politiek in kleine gemeenten is snel gemobiliseerd door persoonlijke betrokkenheid van ambtenaren of politici. Specifiek voor kleine gemeenten heeft de wethouder hierdoor volgens respondenten sneller de neiging in te grijpen en op de stoel van de ambtenaar te zitten. Hier schuilt een risico van de risico-regel-reflex, uitgaven die niet in verhouding zijn met het gemeentebudget en/ of buiten de begroting omgaan.

Ook bij alle middelgrote gemeenten werd imagoschade als risicofactor benoemd. Echter werd hier minder aandacht aan besteed. De middelgrote gemeenten hebben in vergelijking tot de kleine gemeenten meer mankracht. Deze gedachten lijkt al een groot deel van de risicoperceptie te ondervangen. Aangegeven wordt dat bij individuele gevallen in middelgrote gemeenten minder paniekerig gereageerd wordt. De Raad stelt regelmatig vragen over het sociaal domein als geheel, teneinde een duidelijk beeld te krijgen van het beleidsveld. Na aanleiding van probleemcases in buurtgemeenten kunnen vragen gesteld worden in hoeverre dit in de eigen gemeente terug kan komen. Hiermee lijken de politieke risico's in de middelgrote gemeenten afgedaan te zijn. Een soortgelijke situatie is gevonden bij de grote gemeenten. Echter wordt hier anders omgegaan met probleemgevallen of landelijke negatieve publiciteit. De genoemde calamiteitenplannen werden grotendeels gevonden bij de grote gemeenten. Deze calamiteitenplannen lijken de potentiële onrust te kunnen ondervangen.

7. Conclusie

7.1 Inleiding

In de thesis zijn dertien gemeenten, verschillend van grootte (inwonertal), geografische ligging en weerstandvermogens naast een beoordelingskader gelegd, teneinde inzicht te krijgen naar de indeling en de consistentie van het risicomanagement van gemeenten op het sociale domein. Voorafgaand zijn door middel van vier theoretische deelvragen enkele deelreinen verkend. Dit waren het landschap van het risicomanagement, de methoden om tot risicoperceptie te komen, verschillende beoordelingsmethoden en het risicomanagement in enge zin. Vervolgens is een beoordelingskader is opgesteld aan de hand van de theorie Management of Risk (MoR) van Brolsma en Kouwenhoven (2011). Het beoordelingskader is naast de dertien cases gelegd. Aan de hand het verspreiden van een enquête naar alle gemeenten in Nederland, een documentenanalyse en het afnemen van interviews zijn drie empirische deelvragen beantwoord. Daarbij is een vierde empirische deelvraag, betreffende de motivering van het risicomanagement, behandeld. In dit hoofdstuk zullen de conclusies van het voorgaande worden gepresenteerd. Tot slot zal hier deelvraag zeven beantwoord worden, welke aanbevelingen en handvatten voor gemeenten geven om het risicomanagement te verbeteren.

7.2 Conclusie

Nederlandse gemeenten voeren geen consistent risicomanagementbeleid op het gebied van de Wmo en de Jeugdwet. Slechts enkele gemeenten beschikken over meerdere aspecten van het risicomanagement. Ook in deze beste gevallen is het risicomanagement als geheel, in vergelijking met de theorie, incompleet. Tabel 18 uit het voorgaande hoofdstuk laat schematisch zien dat een gedocumenteerde onderbouwing over de methode van risico identificatie in nagenoeg alle gevallen ontbreekt. Evenzo is de methode van risico beoordeling niet of nauwelijks te herleiden tot een document of paragraaf. Juist de methode van beoordelen is voor het risicomanagement van belang, daar de volgende stap (het managen van risico's) gebaseerd is op de uitkomst van de beoordeling.

Gemeenten maken over het algemeen gebruik van de verschillende typen handelingsmaatregelen binnen het sociaal domein. Zij innoveren binnen juridische kaders waar mogelijk en pogen vooral risico's te delen en over te dragen naar zorgaanbieders en cliënten. Alle gemeenten hebben het sociale domein bij de planning en control cyclus ondergebracht. Hierdoor worden de risico's periodiek herzien. Echter, zoals hierboven gesteld, is deze herziende beoordeling volgens een pragmatische en onvolledige methode. Er is geen rode lijn te herkennen wat betreft de aanwezigheid van documenten of genoteerde stappen in het proces van risicomanagement. Daarvoor is de gevonden data van de cases te wisselend. Over het algemeen kan worden gesteld dat de gemeenten op dit moment

(nog) over te weinig kennis en capaciteit beschikken om een consistent risicomanagement van de grond te krijgen.

Voor de bovenstaande bevindingen zijn enkele mogelijke verklaringen gevonden. Allereerst wordt door gemeenten aangegeven dat het ambtelijk apparaat over te weinig expertise beschikt om een volledig risicomanagement in te richten. De respondenten hebben tevens aangegeven dat het aantrekken van een expert of het herinrichten van het risicomanagement geen prioriteit geniet. Gemeenten zijn op dit moment primair bezet met de taken en innovatie binnen het sociaal domein. Risicomanagement wordt als een bijproduct hiervan gezien. Betrokken ambtelijke controllers geven aan dat risico's op gezette momenten besproken worden, waarbij niet inhoudelijk wordt ingegaan op de inrichting van het risicomanagement.

7.3 Deelvraag zeven

Tot slot kan er worden afgevraagd wat gemeenten kunnen doen om een beter risicomanagement te hanteren op het gebied van de Jeugdwet en Wmo. Dit is geformuleerd in deelvraag zeven: **Wat kunnen gemeenten doen om het risicomanagementbeleid op het gebied van de Jeugdwet en de Wmo te verbeteren en consistentere te maken, zoals bedoeld in deze thesis?**

Het zou naïef zijn om gemeenten te adviseren een compleet herzien risicomanagement uit de klei te trekken, zoals deze in het theoretische kader is gegeven. Omdat wordt aangegeven dat weinig capaciteit en/ of middelen beschikbaar zijn voor het risicomanagement, zal het advies kleine implementaties omvatten. Alleen dan is een realistisch resultaat met zo weinig mogelijk inspanning mogelijk. Met kleine stappen kunnen gemeenten daadwerkelijk het risicomanagement verbeteren en kan de thesis van maatschappelijke waarde zijn. De adviezen zijn vooral gericht op de cases die slechter uit de analyse zijn gekomen. De adviezen zijn gebaseerd op de praktijkvoorbeelden van gemeenten die het risicomanagement (marginaal) beter hadden vormgegeven. Met andere woorden, de thesis geeft adviezen op basis van 'best practices'.

Het eerste advies is van algemene aard. Het voor alle gemeenten aan te bevelen om een éénduidig risicodocument voor het sociaal domein op te stellen. Enkele gemeenten neigen hier al naar (cases nummers 6, 8), maar nergens is een *compleet* dossier gevonden. Het document dient ten minste een handleiding, risicomanagement strategieën, een matrix inclusief (financiële) ondergrens en een risicoregister te bevatten. Deze documenten zijn de absolute kern van deze thesis en blijken in de praktijk het meest terug te komen. De cases waarvan het risicomanagement ondermaats is, bezitten reeds één of enkele van deze onderdelen. Het is voor hen aan te bevelen om deze documenten te bundelen in één centraal dossier. Dit beleidsdocument kan als startpunt dienen waar vanuit het risicomanagementbeleid uitgebreid kan worden.

Wat betreft de inhoud van het risicomanagement en, specifiek, de methode waarop gemeenten op de risico perceptie komen: alle gemeenten hebben brainstormsessies georganiseerd op lokaal en/of regionaal niveau. Deze methode is naar invulling van de gemeente op verschillende schaalniveaus en theoretisch correct. Hier zullen geen adviezen over worden gegeven. Er kunnen wel verbeteringen worden geboekt over de risico beoordeling van gemeenten. Er zijn slechts enkele documenten gevonden waarin de risico's worden geschaald naar risico-impact en waarschijnlijkheid. Voor de overige cases en gemeenten in zijn algemeenheid is het aan te bevelen een dergelijke schaalindeling te ontwikkelen. Zo kan makkelijk inzichtelijk worden gemaakt welke risico's prioriteit genieten. De cases die het risicomanagementbeleid beter ontwikkeld hebben beschikken over aanvullende beschrijvingen naar politieke- en imagerisico's. De gemeente is vrij om hierin politieke- of imago risico's te betrekken. Deze toevoeging is sowieso aan te bevelen voor de grote gemeenten. Het herijken van de risicobeoordeling heeft een tweede voordeel. De methode van beoordeling zal, voor de meeste gemeenten voor het eerst, worden vastgelegd. Dit maakt mogelijk dat gemeenten de methode kunnen raadplagen en in een later stadium aanpassen en ontwikkelen. Hiermee wordt de evaluatieve beoordeling gestimuleerd en is het aannemelijk dat 'logica' als meespelende factoren zal verdwijnen.

Gemeenten die de risicobeoordeling reeds heeft vastgelegd worden geadviseerd om periodiek steekproefsgewijs enkele dossiers te onderzoeken. Dit is naar voorbeeld van de enige casus die al begonnen is met het implementeren een evaluatieve risico beoordeling (casus nummer 7). Gemeenten kunnen zo een financiële afwijking van gemiddelde zorguitgaven en een waarschijnlijkheid vaststellen. Specifiek dienen individuele cases worden besproken. Het resultaat van deze methode is gecreëerd inzicht in het beleidsveld, een leercurve binnen het gemeentelijk apparaat en een evaluatieve methode van risico beoordeling.

Ook is het aan te bevelen om reeds ontwikkelde kennis van het risicomanagement binnen het fysieke domein te delen met het sociale domein. Het fysieke domein is al langer structureel bezig met risicomanagement. De kennis hierover is dus wel degelijk aanwezig bij de gemeente, maar binnen een ander departement. Om te voorkomen dat (de schaarste van) tijd en middelen worden ingezet om een wiel uit te vinden dat al in de organisatie aanwezig is, is een dialoog aan te bevelen. Het is aannemelijk dat de kern van het risicomanagement op beide gebieden raakvlakken hebben. Indien dit in de praktijk niet blijkt te kloppen kan er altijd ervaring worden uitgewisseld. Een dialoog kan zowel inhoudelijke verbeterpunten tot stand brengen als een algemene *awareness* aanwakkeren bij de ambtenaren binnen het sociale domein.

Terugkijkend op de literatuur, de data en resultaten kan gemeenten worden aanbevolen om de handleiding die in februari 2014 door het Rijk is uitgegeven (nogmaals) goed te bestuderen (zie paragraaf 2.5). Kijkend naar de bovenstaande resultaten en de aanbevelingen naar aanleiding van de *best practices*, kan de handleiding een significante bijdrage leveren. Het document richt zicht tot adviezen over:

- Een stapsgewijze invoering van consistent risicomanagement;
- Planning & controlecyclus toespitsen op het sociaal domein;
- Het creëren van draagvlak voor risicomanagement op lokaal niveau;
- Regionale samenwerking en risicovereffening;
- Methoden om risico's snel en overzichtelijk te kwantificeren.

7.4 Tot slot

Over het algemeen is het terugkerende element dat risicomanagement geen zwaargewicht is bij gemeenten. Er wordt onvoldoende naar de kansen en mogelijkheden die het risicomanagement kan signaleren gekeken. Gemeenten lijken te beseffen dat met de decentralisaties een complexe kerntaak bij hen is neergelegd. Toch wordt de mogelijkheid om risico's te elimineren en kansen aan te pakken niet volledig benut. De '*window opportunity*' is nu. Gemeenten moeten daarom op het hart te worden gedrukt dat het risicomanagement voor het sociaal domein niet van latere zorg is.

8. Reflectie en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Dit slothoofdstuk behandelt de werkwijze van deze thesis. Respectievelijk zal de theorie, de analysemethoden en de cases & generaliseerbaarheid worden besproken. Ten slotte zullen enkele adviezen voor vervolgstudies worden aangedragen en wordt ingegaan op de bijdrage van deze thesis.

8.2 Theorie

Voorafgaand aan de analyse van het risicomanagement is een beoordelingskader opgesteld. Deze vindt zijn grondslag in de theorie ‘Management of Risk’. Het boek is adviserend, bedoeld voor organisaties die risicomanagement willen herzien of voor het eerst willen inrichten. Hier zitten voordelen aan, namelijk een stapsgewijze kennismaking met het risicomanagement in zijn geheel. Daarbij worden geen harde eisen aan het risicomanagement gesteld, de theorie houdt rekening met de omvang van de organisatie en diens omgeving. Echter houdt het Management of Risk geen rekening met samenwerkingsverbanden binnen risicomanagement tussen verschillende organisaties. Dit gebrek heeft doorspeeld op het beoordelingskader, en uiteindelijk, de analyse.

Tijdens de analyse is gebleken dat de regioverbanden een grotere rol spelen dan verwacht. Het sociaal domein mag dan wel vertaald zijn als een ‘decentralisatie’, in de praktijk blijkt dat gemeenten deze complexe taak centraal oppakken. Binnen de regio’s speelt zich een groot en belangrijk deel van het risicomanagement af. De scope van de theorie is te beperkt gebleken om het risicomanagement van A tot Z in beeld te krijgen. Indien de risico identificatie en –beoordeling bij de regio belegd was, konden respondenten een impressie geven. Zodoende konden de regionale bevindingen zo compleet mogelijk in de thesis worden verwerkt. Toch blijft de invloed van de regio op het risicomanagement van gemeenten (binnen het sociaal domein) een onbekend gebied. Hierdoor dienen vraagtekens gezet te worden bij de (te) kleine scope van het Management of Risk en diens toepasbaarheid op het risicomanagement van Nederlandse gemeenten. Voor vervolgonderzoek naar gemeentelijk risicomanagement is het aan te bevelen een theorie te hanteren welke regionale samenwerkingsverbanden behandelt. Een alternatief is een theorie voor het risicomanagement van gemeenten, indien deze aanwezig zijn, gecombineerd met een theorie over regionale samenwerking tussen gemeenten. Het theoretische kader wordt door ondergetekende als een zwakker onderdeel van deze thesis beschouwd.

8.3 Onderzoeksmethoden

Voorafgaand aan de documentenanalyse en het afnemen van interviews zijn alle Nederlandse gemeenten benaderd voor een enquête. De respons van deze enquête lag hoger dan verwacht. Echter bleek een klein deel van de antwoorden bruikbaar voor de thesis. Een veelvoud van enquête respondenten gaf aan dat de term ‘risicomanagement’ op verschillende manieren te interpreteren valt. Door deze ambiguïteit werden er door respondenten vragen gesteld over de vraagstelling van de enquête. Het resultaat is dat het leeuwendeel van de enquête resultaten niet is gebruikt. Zonde. Dit had voorkomen kunnen worden door één of enkele verkennende interviews/ gesprekken te houden met ambtenaren die overeenkomen met de beoogde groep respondenten. Zo zouden de verwachtingen van de auteur enerzijds, en de beleving van de beoogde doelgroep anderzijds, meer op één lijn kunnen worden gebracht. De enquête zou zo meer bruikbare resultaten kunnen presenteren.

Tevens viel de data uit de documentenanalyse tegen. De meeste documenten zijn op verzoek na afloop van het interview door de respondenten nagestuurd. Enkele respondenten gaven na afloop van het interview geen reactie op de (veelal toegezegde) verzoeken om documenten na te sturen. Bij deze gemeenten zijn de documenten genoteerd als ‘niet gevonden’. Het goed mogelijk is dat deze gemeenten niet beschikken over de beoogde risicodocumenten. Toch kan niet met zekerheid worden gesteld dat de betreffende gemeenten niet beschikken over de risico documenten. Er is een mogelijkheid dat een enkele gemeente een slechtere beoordeling over het risicomanagement krijgt dan het in werkelijkheid heeft.

8.4 Cases en generaliseerbaarheid

De thesis heeft een generaliserende uitspraak gedaan over de Nederlandse gemeente. Er dient kritisch naar deze generaliserende uitspraken te worden gekeken. De thesis heeft slechts twee kleine gemeenten opgenomen als casus. Dit betekent dat zo’n 30% van de Nederlandse gemeenten, die 20.000 inwoners of minder hebben, beoordeeld zijn door twee cases. De uitspraken over kleine gemeenten zijn daarom niet terecht. Het zijn juist deze gemeenten die aangeven moeite te hebben met het sociaal domein en aansluitend het risicomanagement daarbinnen. Vervolgonderzoek moet uitwijzen hoe zij zich staande hebben gehouden in de nasleep van de decentralisaties. Juist voor deze (kwetsbare) groep gemeenten zou een eenvoudig risicomanagement model ontwikkeld moeten worden.

Uiteraard blijft het de vraag in hoeverre de thesis uitspraken kan doen over ‘de’ Nederlandse gemeente aan de hand van dertien cases. De Nederlandse gemeente verschilt hier onderling teveel voor. Om steekhoudende uitspraken te kunnen doen zou het, achteraf, wetenschappelijk meer verantwoord zijn om de thesis slechts op één type casesgroep te richten. Hierdoor is het mogelijk om uitspraken te kunnen doen over één categorie gemeenten, aan de hand van dertien cases. Binnen deze thesis bleken de resultaten van de cases groep ‘20.000 – 50.000 inwoners’ te wisselend. De generalistische uitspraken die gedaan worden in deze thesis zijn om die reden voorzichtig geformuleerd.

8.5 Vervolgonderzoek

Hierboven worden reeds enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. Zo is het nog onduidelijk wat de invloed van regionale samenwerking tussen gemeenten op het risicomanagement is. Sowieso dient de theoretische grondslag meer rekening te houden met samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Het is ook aan te bevelen om de Nederlandse gemeente niet in één onderzoek te vatten. De gemeenten verschillen onderling te veel. In deze thesis komt naar voren dat de consistentie van het risicomanagement binnen het sociaal domein samen *kan* hangen met de grootte van de gemeente. Echter is dit niet het doel van de thesis en is hier zodoende geen gerichte data over verzameld. Vervolgonderzoek kan per gemeente categorie uitwijzen of een significante correlatie tussen gemeente groottes en de consistentie van het risicomanagement is.

In de literatuur en tijdens de interviews is enkele malen de slogan ‘Risicomanagement is niet sexy’ voorbij gekomen. Wanneer over risicomanagement gesproken wordt, zo blijkt uit de ervaring van de respondenten, verslapt de aandacht van collega’s zichtbaar. Risicomanagement onder de aandacht brengen en draagvlak creëren binnen de organisatie blijft lastig, gezien de publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (paragraaf 2.5). Wellicht, wanneer studenten en onderzoekers onderzoek gericht toespitsen op de praktijk, dat het risicomanagement meer gaat spelen. Ondergetekende beveelt onderzoekers aan om concrete handelingen, methodieken en meetinstrumenten te ontwikkelen. De aanwezige literatuur, waaronder het gehanteerde Management of Risk, is op veel vlakken (te) abstract gebleken en staat daardoor teveel van de werkelijkheid af.

8.6 Toegevoegde waarde

Tot slot rest de prangende vraag wat deze thesis toegevoegd heeft. Voor het maatschappelijke domein heeft de thesis aangetoond dat het risicomanagement van gemeenten gaten bevat. In het verlengde hiervan valt er voor gemeenten veel te halen op financieel gebied. De bezuinigingen vragen om scherpte wat betreft (financiële) kansen en bedreigingen. Het is een ijdele hoop dat de adviezen in de praktijk worden overgenomen en er daadwerkelijk (zorg systematische-) risico’s vroegtijdig gesignaleerd worden. Voor het wetenschappelijke domein is duidelijk geworden dat het risicomanagement voor de lagere overheidslagen nog onderontwikkeld is. De thesis heeft aangetoond dat risicomanagement voor *en tussen* gemeenten nog in de kinderschoenen staat. Het is duidelijk geworden dat de praktijk van het risicomanagement binnen de lagere overheidslagen nog onontgonnen terrein is. De praktijk van de bestuurskunde zou een enorme vooruitgang kunnen boeken als (bestuurskundige) wetenschappelijke onderzoekers managementtools en handvatten zouden aanreiken.

9. Literatuurlijst

Brolsma, D., Kouwenhoven, M., 2011, Risicomanagement op basis van MOR en NEN/ISO 31000, *Management Guide*, Van Haren Publishing, Zaltbommel

Boot, J.M.D., 2010, Organisatie van de gezondheidszorg, Van Gorcum, Assen

Centraal Administratief Kantoor, website 'Kerntaken', geraadpleegd op 10-09-2015, url: <http://www.hetcak.nl/portalserver/portals/cak-portal/pages/o3-1-3-kerntaken>

Centraal Bureau voor de Statistiek, website '408 gemeenten in 2013', geraadpleegd op 10-11-2015, url: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3753-wm.html>

Centraal Planbureau, 04-09-2013, Decentralisaties in het sociaal domein, *Uitgevoerd op verzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, Den Haag

Clarijs, R., 2014, Jeugdhulp en jeugdbeleid, *Lokale zorg voor kinderen na 2015*, Uitgeverij SWP, Amsterdam

Colen, H.B.B., Werf, van der, H, Haisma, G.A.M., Krabbedam, J.J., Boorsma, P.B., 02-06-2006, Actief risico's onderkennen en beheersen, *Onderzoek naar risicomanagement voor ziekenhuizen*, Pharmaceutisch Weekblad, nr. 22, pp.763-776

Dijken, van, K., Schilder, A., 2013, Handreiking regionale samenwerking voor gemeenten, *Handreiking regionale samenwerking Sociaal domein*, Platform31, Den Haag

Dunleavy, P., Margetts, H, Bastow, S., Tinkler, J., 2005, in: Journal of Public Administration Research and Theory, *New Public Management is dead – Long live Digital-Era Governance*, 16-3, pp: 467-494

Gemeente Utrecht, 11-05-2015, Inkoopstrategie jeugdhulp 2016, *Stapsgewijs ontwikkelen en verzilveren*, Utrecht

Graas, D., Liefwaard, T., Schuengel, C., Slot, W., Stegge, H., 2009, De wet op jeugdzorg in de dagelijkse praktijk, Springer Uitgeverij, Houten

Hoeff, Van der, N.W.S., 2003, Theory and Practice of in-hospital patient risk management, Delft

Hulebak, K.L., Schlosser, W., 2002, in: Risk Analysis, *Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) History and Conceptual Overview*, Vol.22-3, pp: 547-552

Leistikow, I., Schaaf, Van der, T., Habraken, M., Reijnders-Thijssen, P., 2006, SAFER, *Scenario Analyse van Faalwijzen, Effecten en Risico's*, Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 25-04-2013, Landelijk beleidskader jeugdzorg 2013-2015, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 28-04-2008, Conferentie risicomanagement: draagvlak en verankering. *Toegepast bij infrastructuur en jeugdzorg*, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 01-02-2014, Handreiking Financiën en de drie decentralisaties: *Bouwstenen voor uw financiële aanpak*, Den Haag

Nap, E., 2007, in: Nederlands Tijdschrift voor Evidence Based Practice, *Verpleegafdelingen en veiligheidsmanagement*, Vol.5-1, pp: 17-20

Osborne, S.P., 2006, The New Public Governance? in: *Public Management Review*, Vol.8-3, pp: 377-387

Osborne, S.P., 2010, The New Public Governance? *Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London

RegioAtlas, website 'RegioAtlas WMO regio's', geraadpleegd op 14-09-2015, url: <http://www.regioatlas.nl/regiokaart/170>

Rijn, van, M.J., F., Teeven, 2013, Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag

Rijn, van, M.J., 2015, Memorie van Toelichting van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag

Rutte, M., Samson, D.M., 2012, Bruggen slaan, *Regeerakkoord VVD- PvdA*, 29 oktober 2012, Regeerakkoord voor de periode 2012 – 2015. Geraadpleegd op 02-06-2015, url: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

Samenwerkend Toezicht Jeugd, website 'Organisatie', geraadpleegd op 21-09-2015, url: <https://www.jeugdinspecties.nl/organisatie/organisatie/>

Smorenberg, D., 2006, Hulpmiddel in het risicomanagement beleid, *Een norm voor het weerstandsvermogen* in: BGmagazine, Oktober editie, Apeldoorn

Transitiebureau, 2015, website ‘Samenwerking met andere gemeenten’, geraadpleegd op 16-09-2015, url: <http://www.invoeringWmo.nl/content/samenwerking-met-andere-gemeenten>

Transitiebureau, 2015, website ‘Het Transitiebureau’, geraadpleegd op 21-09-2015, url: <http://www.invoeringWmo.nl/content/het-transitiebureau-0>

Wmo to go, website ‘Overgang van AWBZ naar Wmo: stand van zaken’, geraadpleegd op 16-11-2015, url: <http://Wmotogo.nl/642/overgang-van-de-awbz-naar-de-Wmo-stand-van-zaken/>

Vries, de, M, Kossen, J., 2014, *Zó werkt de zorg in Nederland, Kaartenboek Gezondheidszorg Editie 2015*, De Argumentenfabriek, Amsterdam

Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M.L.L.E, Teeven, F., 2011, Beleidsbrief stelselwijziging jeugd ‘*Geen kind buiten spel*’, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag

10. Bijlagen

Bijlage A: Nieuwsbrief Landelijk Contact Gemeentelijk Welzijnsbeleid

Bijlage B: Data interviews afgezet tegen de kern indicatoren

Bijlage C: Gevonden beheersmaatregelen per gemeentenummer

Bijlage D: Enquête

Bijlage E: Dashboard thesis zoals verspreid naar deelnemende gemeenten

Bijlage A: nieuwsbrief Landelijk Contact Gemeentelijk Welzijnsbeleid

Verstuurd op 10 december 2015



Burgerparticipatie ontdooit. It giet fierder!

N.B. Deze nieuwsbrief is vanochtend ook verstuurd, maar is bij een deel van de ontvangers niet goed aangekomen. Daarom sturen we deze nogmaals rond.



In 2015 was er een hoop in beweging in het sociale domein. Het LCGW ondersteunt en stimuleert. Met studie- en discussiedagen en meer. Voor 2016 staat er weer genoeg op stapel. Zoals bijvoorbeeld:

Reflecteren op persoonlijke transformatie

Beweging vraagt van ons als professionals dat we wendbaar zijn. Kunnen we 'oud' denken loslaten en staan we open voor andere, nieuwe, manieren van werken? Wat heb jij daarvoor nodig? In de workshop **It giet fierder! na de finish** is er aandacht voor reflectie op persoonlijke transformatie in een veranderende context.

Help Melvin uitzoeken hoe gemeenten met financiële risico's omgaan

De nieuwe Jeugdwet en de Wmo brengen financiële risico's met zich mee voor gemeenten. In het kader van zijn afstudeeronderzoek bestuurskunde aan de Radboud Universiteit brengt Melvin te Mebel in kaart hoe gemeenten omgaan met deze financiële risico's. Heeft u hier zicht op vanuit uw functie bij een gemeente? Dan hopen wij dat u wilt meewerken aan een kleine enquête die Melvin heeft opgezet. De enquête opent wanneer u op de onderstaande link klikt of deze kopieert in uw adresbalk: <https://lnkd.in/dqnvRq3> Bij voorbaat dank voor uw hulp!

Bijlage B: Data categorie < 20.000

Gemeente	(Eigenschappen van) risico documenten	Doelbepaling en verkenning context	Risico identificatie	Risico beoordeling	Risicoregister	Risicomatrix	Risico-eigenaar en -actiehouders	Feedback / Planning & controlcyclus
1	Niet gevonden	Raamovereenkomsten, protocollen en doelbepalingen door gemeente en zorgaanbieders.	Samenwerking tussen gemeentelijke controllers in de regio en de uitvoerders. Wanneer lokale controllers risico signaleren, nemen zij contact op met de projectgroep in de centrumgemeente (Apeldoorn). Signalering wel op lokaal niveau, want schaalniveau van belang voor grootte risico.	Risico's worden in een zgh. 'stoplichtmodel' verwerkt (risico krijgt kleur toebedeeld: rood/geel/groen) Rankschikking op de beschikbare beheersmaatregelen, niet op financiële impact.	Risico's genoteerd en beoordeeld naar beschikbare handelingsmaatregelen, niet naar impact. Onderscheid tussen politieke-, financiële-, kwaliteit- en imago impact.	Niet gevonden	Verdeling van risico's naar functies is pragmatisch; diegene met het meeste zicht op het risico en het proces daar omheen.	Reguliere P&C cyclus
2	Niet gevonden	Ondergebracht bij externe dienst (Dommelvallei), heeft naast raamovereenkomsten ook een fysieke overlegtafel (6 wekelijks) en digitaal.	Identificatie vooral door logica, discussie en redentatie. Gebeurt door beleidsmedewerkers in samenwerking met control.	Tabel waarin schalen (1-5) aan kansen en bedragen worden gehangen. Door dezelfde mensen als identificatie een beoordeling gemaakt en een softwareprogramma laten runnen	Niet gevonden	Aanwezig, zie begroting	Beleidsmedewerkers/ budgethouders stellen maatregelen op voor risico's. Niet protocolair vastgelegd door grootte organisatie. (1fte per afdeling Wmo, Jeugd)	Reguliere P&C cyclus

Bijlage B: Data categorie 20.000 – 50.000

Gemeente	(Eigenschappen van) risico documenten	Doelbepaling en verkenning context	Risico identificatie	Risico beoordeling	Risicoregister	Risicomatrix	Risico-eigenaar en -actiehouders	Feedback / Planning & controlcyclus
8	Basis: doelbepaling voor 5 jaar, SWOT analyse eigen gemeente Strategieën: mogelijke sturingselementen, managementtools	Aanwezig; raamcontracten	Resultaat van een dialoog tussen bedrijfsvoering, beleidsmedewerkers en financieel controllers. Na de identificatie volgt direct een indeling naar politieke/ maatschappelijke of imago risico.	Impact (1-5) en kans (1-5) schaalgrootte indeling is leidend. Niet per se de financiële impact. zie < . Ook samenhang/ correlatie tussen risico's.	Rangorde naar impact en gevolg , risico-eigenaar en getroffen maatregel (Compleet)	Verwerkt in het register.	Belegd naar inhoud op managementniveau. Programmamanager neemt met actiehouders periodiek de indicatoren door.	Reguliere P&C
9	Niet gevonden	Raamcontracten, driehoek regionale werkgroep, lokale specialist en specialist aanbieder	Beleid, uitvoering, ondersteuning en bedrijfsvoering op regionaal niveau s tellen vast, specificatie op lokaal niveau. Rangschikking niet primair financieel geleid, meer naar impact (politiek, imago)	Beoordeling op basis van ervaring, praktijkkennis, logica en historische gegevens	Zou aanwezig zijn en nagestuurd worden. Register ingedeeld naar 'wat het belangrijkste wordt geacht'	Niet gevonden	Risico-eigenaar is het afdelingshoofd, belegd naar inhoud. Geen verdere onderverdeling naar functies of risico-actiehouders gevonden.	Reguliere P&C
10	Basis: te doorlopen stappen (theorie) beschreven, verantwoordelijkheden, mogelijke beheersmaatr., register. Bovenstaand allemaal algemeen, niet opgesteld voor SD, nog	Contractueel, niet expliciet.	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Programmamanager van het SD is de risico-eigenaar.	Naast reguliere P&C: maandelijks naar wethouders, per kwartaal naar de Raad en in geval van

	benadrukt tijdens interview.							experimenten: wekelijks of direct naar wethouder
11	Niet gevonden	Raamcontracten, ontwikkeltafels met zorgaanbieders op regionaal niveau	Regionaal, daarna lokaal verfijnd met betrokken afdelingen (Wmo, Jeugd, financiën, juridisch)	10% van het budget als risicobedrag.	Aanwezig, onderverdeling naar 'inhoudelijk', personeel, juridisch, informatisering, financieel, politiek, organisatie/leiderschap. Gevolgen/ effect uitgewerkt, termijn van risico, de eigenaar/ verantwoordelijke, de schaal van het risico en de beheersmaatregelen.	Niet aanwezig	Afdelingsmanager is verantwoordelijk voor inhoudelijke risico's. Maakt geen onderverdeling onder personeel.	Reguliere P&C
12	Niet gevonden	Raamcontracten en overlegtafels op regionaal niveau	Concerncontrol in de P&C in samenwerking met afdelingshoofd (2x per jaar)	10% van het totale budget wordt als risicobedrag genomen	Bedragen en kansen aanwezig toegevoegd, geen eigenaren of actiehouders	Niet aanwezig	Afdelingshoofd stelt risico's bij en is verantwoordelijk, evenals managen	Reguliere P&C
13	Basis: algemene doelen RM, theoretische stappen , per stap toelichting, register, schaal per impact en minimale grens impact, matrix, rollen en verantw.	Raamcontracten	Lokaal, daarna regionaal (Jeugd).	Overleg tussen betrokken ambtenaren, afdelingshoofd en regionale werkgroep.	Risico's naar programma: kans, mate van inschatting, financieel gevolg.	Algemeen, niet gevonden voor SD	Het afdelingshoofd is altijd verantwoordelijk, geen verdere verdeling	Reguliere P&C

Bijlage B: Data categorie 100.000 >

Gemeente	(Eigenschappen van) risico documenten	Doelbepaling en verkenning context	Risico identificatie	Risico beoordeling	Risicoregister	Risicomatrix	Risico-eigenaar en -actiehouders	Feedback / Planning & controlcyclus
3	Basis: algemene doelen RM, theoretische stappen, matrix voor beheersmaatregelen, ondergrens financiële impact, taken en verantw.	Raamcontracten op regionaal en lokaal niveau	Regionaal niveau; overgenomen van specialist op fysiek domein. Identificatie door inkoopteam regio in samenwerking met aanbieders/ betrokken actoren	Tegelijk met de identificatie. Gebaseerd op logica. Uitgedrukt in geld	Excelsheet met risico's, kans en impact (€). Top 30/35 toebedeeld aan mensen in het regioteam. Ook korte- en lange termijn handelingen toegevoegd.	Niet gevonden	Genoteerd in het register.	Reguliere P&C
4	Basis: verantw. en taakverdeling, algemene doelstelling RM, aansturen register, mogelijke maatregelen, beslisboom	Contractueel en werkplannen (continuïteit, omzet, kwaliteit e.d.)	Intensieve risicosessies per domein tussen beleid en uitvoering/ toegang. Identificatie voor omgeving en vanuit de organisatie	Risico's niet gekwantificeerd, meer om bewustzijn dan geld.	Aanwezig, update per kwartaal per domein. Geen kwantificatie, wel actiehouders.	Niet gevonden	Risico's worden toebedeeld aan de werkgroepen op regionaal niveau die daar het meest zicht op hebben. Genoteerd in het register	Reguliere P&C
5	Geen specifiek document, RM algemeen omschreven in het beleid SD, NARIS	Één op één met de aanbieders (grotere), werkafspraken, raamcontracten	Door strategie en bedrijfsvoering.	Bedrijfsvoering hangt gewichten (bedragen) aan risico's.	Apart register SD opgenomen in begroting	Niet gevonden	Risico's worden 'in de gaten gehouden' door de uitvoering, toeschrijving risico's verder op touw genomen door bedrijfsvoering (financieel)	Reguliere P&C
6	RM beleid: risicobereidheid, rollen en verantw., richtlijn implementatie- en evaluatiecyclus, strateg, matrix, NARIS	Bedrijfsbezoeken, strategie zit met aanbieders om tafel	Bedrijfsvoering, beleidsmedewerkers en afdelingsmanagers	Zie identificatie, zowel op € als op schalen (1-5).	Aanwezig naar impact financieel, imago, kwaliteit. Ook beheersmaatregel	Aanwezig, gesplitst naar financieel, imago en kwaliteit voor SD	Per gemeentelaag verantwoordelijkheden toegelicht in RM beleid.	Reguliere P&C

7	Doelstellingen SD gevonden in progbegroting, Kosten-B-Analyse voor maatregelen. NARIS, Onderliggend risiconota 2012: rollen en verantwoord, verwijzing P&C cyclus, schaalindeling impact	Binnen contractmanagement: contractueel + klankbordgroep	Werkgroepen van beleid, uitvoering, managers, auditor, controllers identificeren	Beoordeling (zie groep identificatie) komt voor uit steekproeven binnen de lopende dossiers	Register per domein (Wmo, Jeugd, Beschermd wonen, participatie en bedrijfsvoering)	Niet gevonden	Verantwoordelijk: afdelingshoofden. Adviseurs en controllers ondersteunen beleidsmedewerkers hierin (breed belegd)	Reguliere P&C, aanvullende voortgangsbrieven per kwartaal.
---	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------	---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------

Maatregel/ Gemeente- nummer	Acceptatie	Beheersing/ reductie	Uitsluiten	Overdragen	Delen	Calamiteiten- plan
2	Weerstands vermogen				Tarief	
1	Weerstands vermogen				Alle beheersmaat- regelen op regionaal niveau uitvoeren	
9	Weerstands vermogen	Herverdelin g cliënten over zorgaanbie ders	1fte rechtmatigheids controle over beschikkingen		Tarief	
10	Weerstands vermogen	Impactre- ductie indien falend experiment			Tarief	
8	Weerstands vermogen				Tarief, Pilot preventie en eigen verantwoor- delijkheid burgers	
11	Weerstands vermogen, extra aanvulling door Rijkssubsi- die	Zorgpro- fessionals in dienst		Pilot zorginkoop op resultaat	Regionaal dure spec. ongeacht gebruik afrekenen	
12	Weerstands vermogen	Pilot vereenvou- digen			Tarief	

		clientpro- fielen				
Maatregel/ Gemeente- nummer	Acceptatie	Beheersing/ reductie	Uitsluiten	Overdragen	Delen	Calamiteiten
13				Lobby BZK, Pilot resultaatge- stuurde zorg	Tarief	
4	Weerstands vermogen	Stroomlij- nen en reduceren terminolo- gieën		Pilot marktwerking en concurrentie	Tarief	
5	Weerstands vermogen	Pilot omtrent toegang			Tarief	
6	Weerstands vermogen, extra aanvulling door Rijkssubsi- die		Dreigende probleemgevall en apart oppakken		Tarief	
3	Weerstands vermogen				Tarief	
7	Weerstands vermogen	Privacy impact analyse			Tarief	



Onderzoek risicomanagement Sociaal Domein

0 %

Enquête risicomanagement Sociaal Domein

Geachte heer, mevrouw,

De nieuwe Jeugdwet en Wmo betekenen financiële risico's voor gemeenten. Voor mijn afstudeeronderzoek bestuurskunde aan de Radboud Universiteit breng ik in kaart hoe gemeenten omgaan met deze risico's.

Wat wordt hier onder risicomanagement verstaan? In het kort gaat het om de identificatie van mogelijke risico's (1), deze risico's beoordelen op kans, impact en samenhang (2), het opstellen en implementeren van maatregelen (3) en middels een feedback of evaluatie bovenstaand proces herhalen (4).

Uw antwoorden zullen vertrouwelijk behandeld worden. Bij voorbaat dank,

Met vriendelijke groet,

Melvin te Mebel
Student Bestuurskunde
Gemeente: *

Pagina 2

Voert uw gemeente risicomanagementbeleid op het gebied van de Wmo en de Jeugdwet? *

- Beide gebieden
- Alleen binnen de Wmo
- Alleen binnen de Jeugdwet
- Op geen van deze gebieden

Als er geen logische volgorde gespecificeerd is, zal de deelnemer worden doorverwezen naar de Pagina 3.

Pagina 3

Waarom voert uw gemeente wel risicomanagementbeleid op het gebied van de Wmo? Rangschik de motivaties op prioriteit, indien van toepassing. *

Wettelijk verplicht

Voorkomen van financiële tegenvallers

Waarborgen goede dienstverlening

Voorkomen politieke problemen wethouder

**Waarom voert uw gemeente wel risicomanagementbeleid op het gebied van de Jeugdwet?
Rangschik de motivaties op prioriteit, indien van toepassing. ***

Wettelijk verplicht

Voorkomen van financiële tegenvallers

Waarborgen goede dienstverlening

Voorkomen politieke problemen wethouder

**Waarom voert uw gemeente (nog) geen risicomanagementbeleid op het gebied van de Wmo?
Rangschik de motivaties op prioriteit, indien van toepassing. ***

Risico's (nog) onduidelijk

Geen tijd en/ of middelen voor

Risicomanagement loont niet

Geen politieke prioriteit

**Waarom voert uw gemeente (nog) geen risicomanagementbeleid op het gebied van de
Jeugdwet?
Rangschik de motivaties op prioriteit, indien van toepassing. ***

Risico's (nog) onduidelijk

Geen tijd en/ of middelen voor

Risicomanagement loont niet

Geen politieke prioriteit

Pagina 4

Hoe uitgewerkt vindt u het risicomanagementbeleid van uw gemeente op het gebied van de WMO en de Jeugdwet? *

	N.v.t.	Nauwelijks	Matig	Voldoende	Volledig
Uitwerking risicomanagementbeleid Wmo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uitwerking risicomanagementbeleid Jeugdwet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hoe beoordeelt u de meerwaarde van risicomanagement op het gebied van de Wmo en de Jeugdwet? *

	Geen toegevoegde waarde				Zeer nuttig
Meerwaarde risicomanagement Wmo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meerwaarde risicomanagement Jeugdwet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Pagina 5

Wordt er in uw gemeente periodiek gerapporteerd over risico's en beheersmaatregelen van de Wmo? *

	Niet	Minder dan eens per jaar	Eens per jaar	Eens per kwartaal	Eens per maand of vaker
Naar de gemeenteraad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Naar het College	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Binnen het (top) management	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wordt er in uw gemeente periodiek gerapporteerd over risico's en beheersmaatregelen van de Jeugdwet? *

	Niet	Minder dan eens per jaar	Eens per jaar	Eens per kwartaal	Eens per maand of vaker
Naar de gemeenteraad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Naar het College

Binnen het (top) management

Pagina 6

Welke functionaris is ambtelijk eindverantwoordelijk voor het risicomanagement voor de Wmo in uw gemeente? *

- Financieel manager
- Concern controller
- Afdelingsmanager
- De eindverantwoordelijkheid is (nog) niet belegd
- Weet niet

Welke functionaris is ambtelijk eindverantwoordelijk voor het risicomanagement voor de Jeugdwet in uw gemeente? *

- Financieel manager
- Concern controller
- Afdelingsmanager
- De eindverantwoordelijkheid is (nog) niet belegd
- Weet niet

Pagina 7

Mag ik u eventueel benaderen voor een kort interview naar risicomanagement binnen het Sociaal Domein in uw gemeente? *

- ja
- nee

Persoonlijke gegevens:

Voor- en Achternaam

Gemeente

Functie

E-mailadres

Telefoonnummer

Bedankt voor uw tijd. Eventuele op- of aanmerkingen naar aanleiding van deze enquête kunt u in het onderstaande veld noteren.

Risicomanagement binnen het Sociaal Domein



Transitiepartners heeft een onderzoek uitgevoerd naar het risicomanagement van gemeenten binnen het Sociaal Domein. Naast een kwalitatieve analyse van dertien gemeenten is er een enquête afgenomen onder 67 respondenten uit 65 unieke gemeenten. De resultaten van de enquête zijn hieronder weergegeven. Benieuwd naar de resultaten van het hele onderzoek? Kijk op www.transitiepartners.nl of bezoek de LinkedIn-pagina.

DEELNEMENDE GEMEENTEN

65 ENQUÊTES

- Enquête
- ⊙ Enquête + Interview

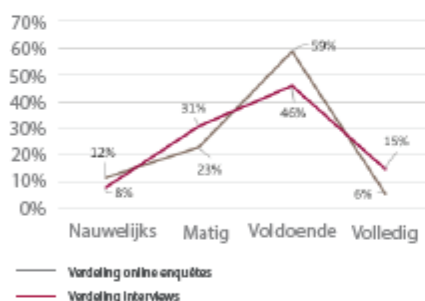


13 INTERVIEWS



UITWERKING RISICOMANAGEMENT

Beoordeling eigen uitvoering RM



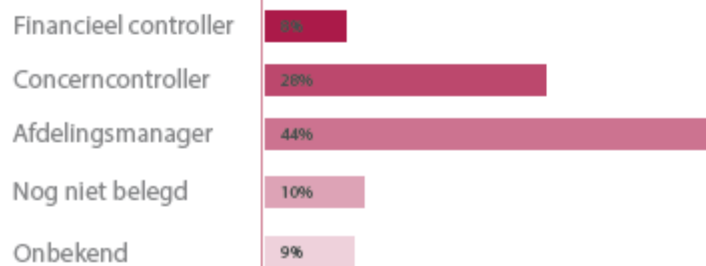
Waardeperceptie RM



PRIMAIRE REDEN VOOR RM BINNEN SOCIAAL DOMEIN:

-  **59%** Voorkomen van financiële tegenvallers
-  **29%** Waarborgen van de dienstverlening
-  **10%** Wettelijke verplichting
-  **2%** Voorkomen van politieke problemen

VERANTWOORDELIJK VOOR RM



Melvin te Mebel

S3036499

melvintemebel@gmail.com

06 222 63 697

11 juli 2016

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Management Wetenschappen
Masterscriptie Bestuurskunde

Begeleider: Dr. J.H.M.M. Tholen