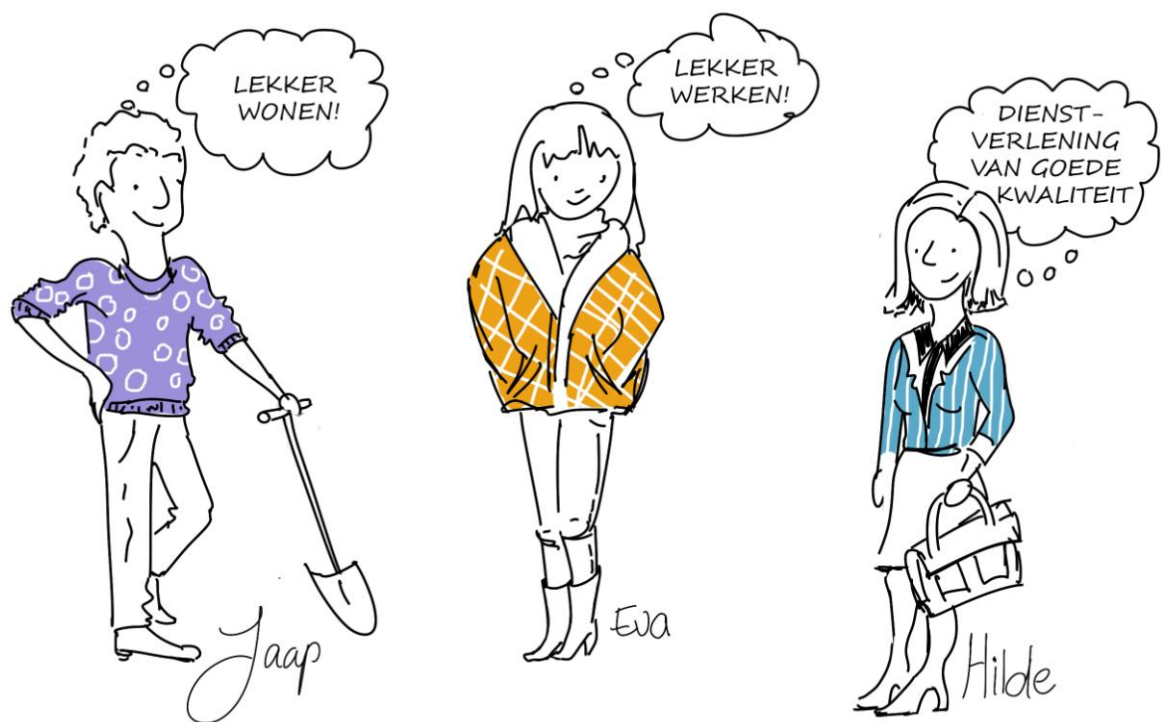


Algemeen beleidskader sociaal domein

Gemeente Lochem en Zutphen



Inhoud

Naar een vitale samenleving	4
Leeswijzer	4
Korte inhoud van de drie decentralisaties	5
AWBZ-WMO.....	5
Jeugdzorg	6
Participatie.....	6
Maar het gaat over mensen!.....	6
Belangrijke variabele: de verhouding tussen de actoren	7
Kader 1. De kanteling.....	10
De zelfredzame burger	11
Kader 2. Preventie en vroegsignalering	13
Samenredzaam met behulp van algemene oplossingen	14
Kader 3. Toegang.....	17
De minder-zelfredzame burger.....	18
Kader 4. Eén gezin – één plan – één regisseur.....	20
Kader 5. Zo nabij mogelijk.....	22
Kader 6. Lokaal èn regionaal	22
Rol van de gemeente: sturen op effect en kwaliteit.....	23
Kader 7. Eén ontschot budget.....	25
Kader 8. Eigen bijdrage.....	25
Invulling regierol gemeente	27
Inkoop	27
Kader 9. Inkoop	28
Financiën	29
Risico's	30
Toegroeien naar de nieuwe samenleving	31
Tot slot.....	32
Bijlage 1. Risico's	33
Bijlage 2. Input van buiten	36

Naar een vitale samenleving

In onze gemeenten streven we naar een vitale samenleving die draait om mensen. Een gevarieerde samenleving, waaraan mensen naar vermogen kunnen deelnemen. Waar men naar elkaar omziet. En waar mensen zelf vorm kunnen geven aan hun leven, met eigen regie en op een wijze die bij hen past.

De overheid speelt hierbij een voorwaardenscheppende en stimulerende rol. We bieden middelen en ruimte waarmee mensen de kans krijgen om zélf vorm te geven aan hun leven. Hiervoor zijn al verschillende elementen aanwezig in onze samenleving. We kunnen de drie decentralisaties (van AWBZ/WMO, jeugdzorg en participatie) gebruiken om deze elementen verder te versterken. Zo bieden de decentralisaties een uitgelezen kans om - nog meer dan voorheen - mogelijk te maken dat iedereen een betekenisvolle rol kan innemen in de samenleving. Zelfstandig of met hulp van anderen. Ook degenen voor wie dat tot op heden niet zo vanzelfsprekend was. Het visiedocument over de decentralisaties in het sociale domein verwoordt dit als volgt:

“Als we, overheid, burgers en professionals, een vitale lokale samenleving wensen, dan houdt dat in dat zo veel mogelijk mensen en gezinnen actief participeren, werken om in hun eigen onderhoud en dat van hun gezin te voorzien, zelf regie voeren over hun leven en tevens bijdragen aan het welbevinden van anderen. Professionele hulp- en dienstverlening zijn aanvullend en zij die dat echt nodig hebben, kunnen in dat geval rekenen op doelmatige, efficiënte en betrokken organisaties. De gemeente voert hulp- en dienstverlening niet zelf uit, maar maakt nadrukkelijk gebruik van de kennis en kunde van die uitvoerende organisaties¹”

Dit beleidskader geeft concreter invulling aan wat de visie schetst. Zo kunnen we de richting bepalen voor de fase van uitvoering. Dit beleidskader vormt de brug naar de feitelijke inrichting van de drie decentralisaties. Maar het werken aan een vitale samenleving is al begonnen. Daarom hebben we professionals en burgers nauw betrokken bij het opstellen van dit beleidskader en het ontwikkelen van de richting. We hebben input verzameld en kaders getoetst via werkbezoeken en –bijeenkomsten, ontbijtsessies, gesprekken met cliëntenraden, WMO-raad, Platform Maatschappelijke Ondersteuning, sessies met belangengroeperingen, organisaties en instellingen. Ook de samenwerking met de regio krijgt steeds meer vorm. Deze werkwijze heeft veel goeds toegevoegd aan dit beleidskader en aan het draagvlak voor de decentralisaties. We willen deze manier van samenwerken dan ook voortzetten in 2014, bij de verdere uitwerking naar de praktijk.

Leeswijzer

Dit algemeen beleidskader plaatst de drie decentralisaties in een gezamenlijke context. Zo ontstaat een beeld van het sociale domein als de drie decentralisaties succesvol zijn geïmplementeerd. We geven steeds aan welke kaderstelling er op dit moment nodig is om uit te komen bij het geschetste beeld.

Dit document geeft eerst een kort overzicht van de inhoud van de drie decentralisaties. Vervolgens leggen we een koppeling tussen de drie decentralisaties en de leefwereld van mensen die te maken krijgen met de effecten ervan. Daarbij komen drie actoren op het speelveld van het sociaal domein aan bod: de burger, de professional en de gemeente. Aan de hand van een model bepalen we hoe de belangen van deze drie actoren zich verhouden in relatie tot de betreffende decentralisatie. Vervolgens werken we de te stellen kaders uit voor burger, professional en gemeente. Dit doen we op hoofdlijnen. Daarnaast geven we een doorkijkje op de uitwerking van deze kaders in vervolgkeuzes.

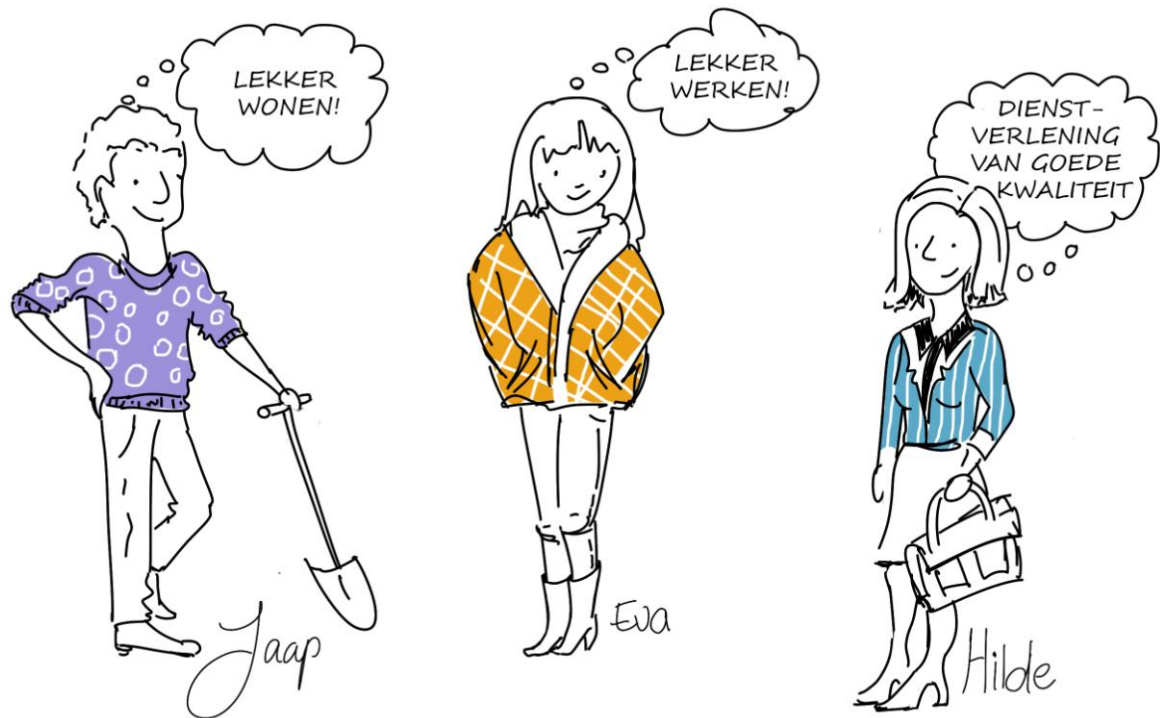
Hoe de samenleving er uitziet als de drie decentralisaties succesvol zijn geïmplementeerd, schetsen we met de toekomstverhalen van Jaap - bewoner van Zutphen -, Eva - medewerker bij het CJG - en Hilde - controller bij gemeente Lochem -. Alle belangrijke thema's uit de drie decentralisaties zijn gekoppeld aan deze verhalen en leiden tot de te stellen kaders.

¹ Visiedocument Zutphen/Lochem “Bouwen op de kracht van de lokale samenleving”

Grofweg is de opbouw van de thema's als volgt:

- De zelfredzame burger
- Samenredzaam met behulp van algemene oplossingen
- De minder zelfredzame burger

Tot slot zoomen we in op bedrijfsvoeringsthema's van de gemeente. Zo ontstaat een beeld van hoe ieder vanuit zijn eigen positie bijdraagt aan een vitale samenleving.



Korte inhoud van de drie decentralisaties

AWBZ-WMO

De decentralisatie AWBZ-WMO gaat over verschuiving van de volgende taken uit de AWBZ naar de gemeente:

- de functie 'begeleiding'. Het gaat hierbij om activiteiten die de zelfredzaamheid bevorderen, behouden of compenseren. Doelgroep zijn mensen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuigelijke handicap of een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening;
- kortdurend verblijf, bedoeld om een mantelzorger even lucht te geven. Denk aan weekend- en vakantieopvang. Het gaat hier vooral om jeugdigen met een verstandelijke beperking, autisme of een combinatie hiervan;
- vervoer samenhangend met bovenstaande onderdelen;
- persoonlijke verzorging, zoals wassen en aan- en uitkleden. Niet alle onderdelen gaan over naar de gemeente, een gedeelte wordt ondergebracht bij de zorgverzekeraars.

Gemeenten hadden daarnaast al taken op het gebied van:

- aangepast vervoer;
- voorzieningen als rolstoelen en woningaanpassing;
- huishoudelijke hulp;
- welzijnsdiensten;
- maatschappelijke opvang/verslavingszorg/vrouwenopvang/huiselijk geweld.

Het doel van deze decentralisatie: de dienstverlening laten aansluiten bij de lokale leefwereld van de burgers, meer samenwerking creëren tussen aanbieders en het bewerkstelligen van houdbaar gefinancierde voorzieningen. Zo kunnen gemeenten hulp- en dienstverlening op maat realiseren, met oog voor de mogelijkheden en vragen van de burger.

Jeugdzorg

De decentralisatie Jeugdzorg gaat over verschuiving van de volgende taken naar de gemeente:

- de huidige provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, inclusief de jeugdbescherming en de jeugdreclassering;
- de jeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg);
- de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ);
- de zorg voor jeugd met een licht verstandelijk beperking (jeugd-LVB);
- afstemming met passend onderwijs.

Gemeente hadden daarnaast al:

- het preventief lokaal jeugdbeleid;
- de jeugdgezondheidszorg;
- ondersteuning bij (lichte) opvoedingsvragen via het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG);
- voorschoolse voorzieningen;
- de aanpak rond risicojeugd en criminele jongeren vanuit de veiligheidskamer.

Doel van de overheveling is een vereenvoudiging van het jeugdzorgstelsel. Dat maakt een snellere, effectievere en samenhangende inzet van ondersteuning of hulp mogelijk. De jeugdzorg kan zo beter aansluiten bij de eigen kracht en de sociale netwerken van jongeren en hun ouders of verzorgers. En het voorkomt dat mensen 'verdwalen' in het systeem.

Participatie

De participatiewet omvat de huidige wet werk en bijstand (WWB), de wet sociale werkvoorziening (WSW) en een deel van de Wajong. Hiermee is er voortaan één regeling om meer mensen, ook met een arbeidsbeperking, naar vermogen aan het werk te krijgen. Werk is immers belangrijk voor een vitale samenleving. Want een baan betekent: financiële zelfstandigheid, sociale contacten, een duidelijke dagstructuur en meer welbevinden. Voor mensen die inkomensondersteuning nodig hebben, blijft er een sociaal vangnet in de vorm van een bijstandsuitkering. Maar de participatiewet moet voorkomen dat mensen in dit vangnet blijven en een springplank bieden om weer actief mee te doen in de samenleving.

Maar het gaat over mensen!

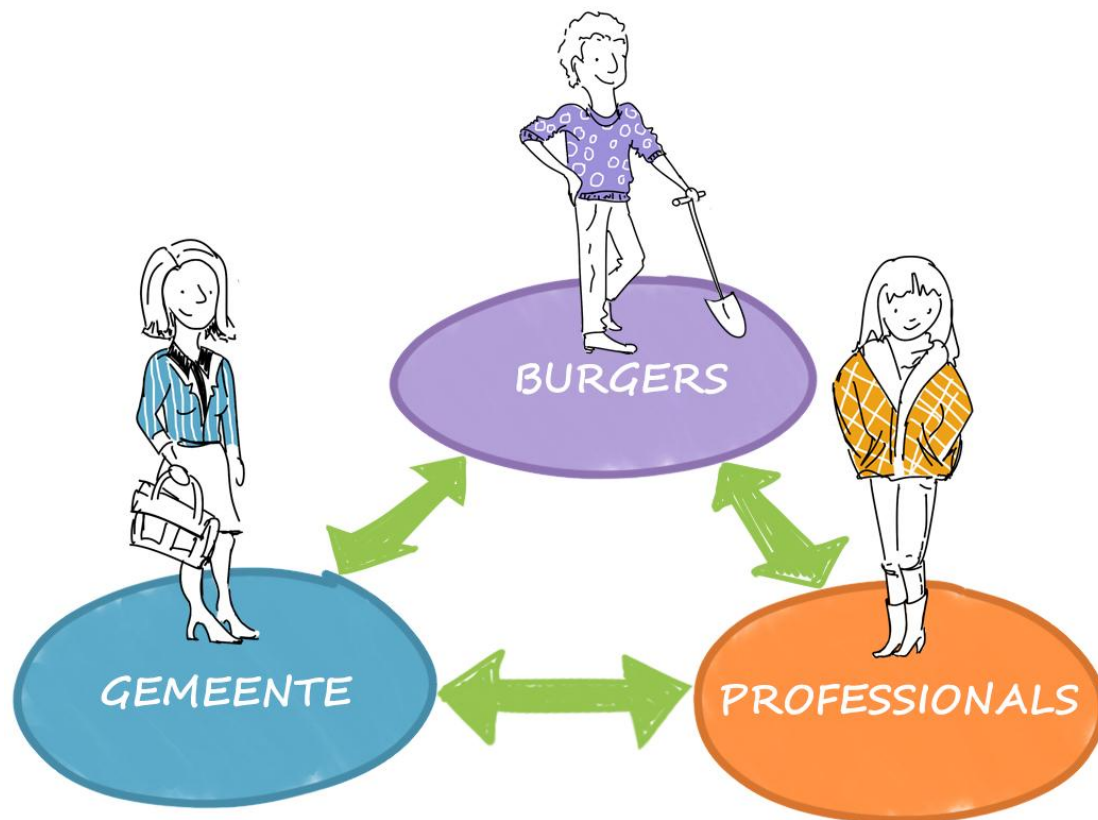
Gemeenten staan voor een mooie taak. Nog meer dan voorheen krijgen we de mogelijkheid om minder zelfredzame burgers te betrekken en te laten meedoen. We moeten dit vormgeven met behulp van de draagkracht en samenhang die de samenleving al in zich heeft. We werken aan een nieuwe zorgbalans, waar omkijken naar en hulp bieden aan elkaar vanzelfsprekend is. Een uitdagende klus! Want dit bereik je niet alleen door het aanpassen van het huidige stelsel, met zijn regels, wetten en financiële verhoudingen. Het vraagt vooral ook om een inhoudelijke vernieuwing en een nieuwe cultuur van samenwerking en ondersteuning. Het eerste noemen we de transitie, het tweede is een transformatie en het uiteindelijke doel van de decentralisaties. De transitie vormt de opstap naar deze transformatie.

Transitie en transformatie

De drie decentralisaties omvatten een veelheid aan regelgeving, onderwerpen en kruisverbanden. Het is dan ook maar al te makkelijk om onze blik vooral te richten op de transitie; de verandering van het stelsel. De stelselwijziging hangt immers aan de inwerkingtreding van een aantal gewijzigde wetten (WMO, Jeugd, Participatie) en op basis hiervan moeten we de regelgeving aanpassen. Zo ontstaat een gericht proces, met te nemen stappen om gereed te zijn als de wet in werking treedt. Maar met het uitwerken van deze transitie raken we niet de essentie van de decentralisaties. Want die gaat veel meer over 'zachte' factoren: de verandering naar een cultuur van samenleven, het aanspreken van

zelfredzaamheid en autonomie, op een creatieve manier kijken naar hulpverleningsvraagstukken en het professioneel invullen van ondersteuning. Deze cultuurverandering - de transformatie - gaat dus vooral over mensen en de invulling van hun rol in de samenleving. Het is de kunst om de decentralisaties te benaderen vanuit het perspectief van de mensen die wonen en werken in de gemeente Lochem en Zutphen. Wat merken zij van de decentralisaties? Merken zij dat de samenleving daadwerkelijk een verandering doormaakt?

Welke mensen spelen dan een rol bij de decentralisaties? Allereerst natuurlijk de *burgers*, die wonen in Lochem en Zutphen. We willen dat zij zo veel mogelijk zelf vorm kunnen geven aan hun leven, op een wijze die bij hen past. Daarnaast zijn er *professionals* die ondersteuning bieden. De professional moet het verschil maken als iemand niet zelfstandig een oplossing kan vinden voor zijn probleem. De decentralisaties moeten de professionals ruimte bieden om dit optimaal te doen. Voor deze ondersteuning moeten budgetten beschikbaar zijn. Bovendien moet de kwaliteit van de ondersteuning gewaarborgd zijn. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeenten Lochem en Zutphen. Hier spelen de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtenaren een belangrijke rol.



Als we het hier hebben over de samenleving, hebben we het dus over drie actoren: de burgers, de professionals en de gemeente. Het gaat er steeds om welke belangen en verantwoordelijkheden iedere actor heeft en hoe zij met elkaar vorm kunnen geven aan de veranderende samenleving.

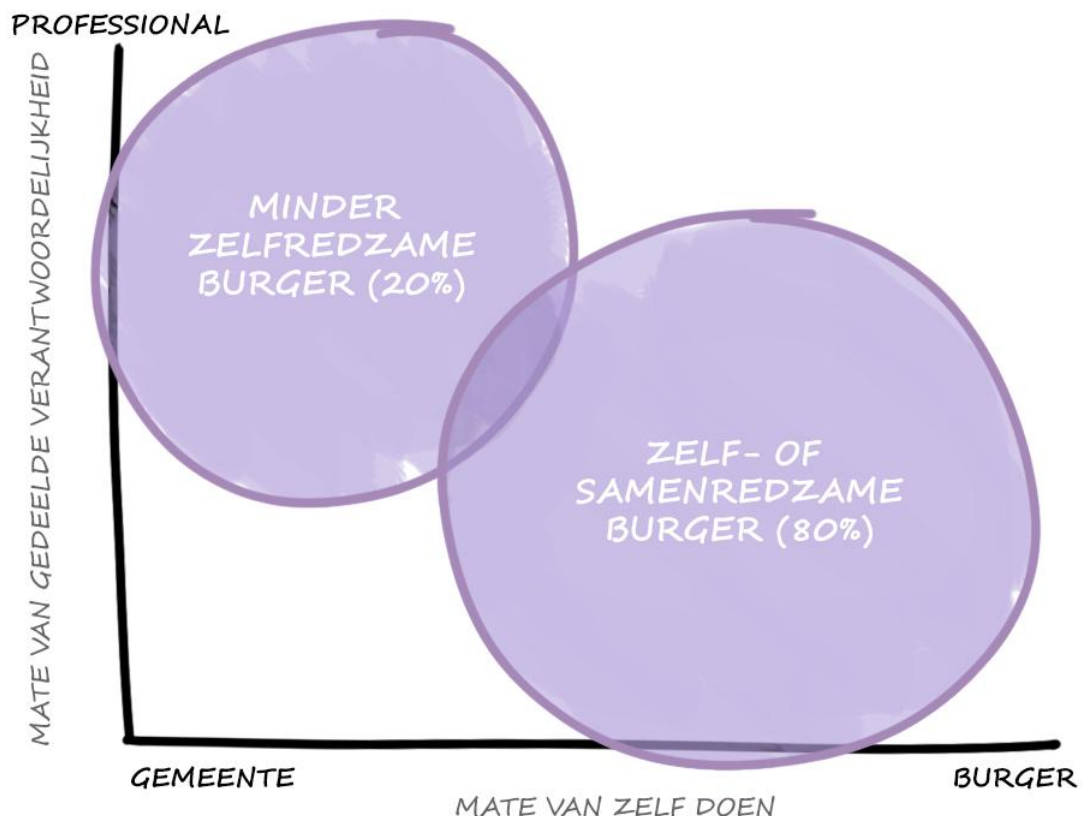
Belangrijke variabele: de verhouding tussen de actoren

Wanneer we de drie centralisaties beschrijven vanuit de drie actoren, blijkt dat de gemeente in de toekomst een totaal andere rol krijgt. Het is nog zoeken naar de precieze invulling hiervan en naar de verhouding van de gemeente tot de andere actoren. Daarbij groeit het besef dat de rollen van de actoren niet statisch zijn, maar juist dynamisch. Afhankelijk van het onderwerp is de burger, de professional of de gemeente meer of minder eigenaar van de te bieden oplossing. De actoren kiezen wisselend positie op het speelveld. Voor de gemeente is hierbij steeds de vraag: hoeveel ruimte geven we de andere actoren? En hoe verhoudt deze ruimte zich tot de wens om controle uit te oefenen op het proces of het resultaat?

Uitgangspunt blijft een verandering in de cultuur van samenleven. Deze verandering brengt verschuiving van verantwoordelijkheden met zich mee. Bijvoorbeeld van gemeente naar burger/professional en van professional naar burger. De actoren moeten zich dus anders ten opzichte van elkaar gaan verhouden. Afhankelijk van deze verhouding kunnen we vervolgens keuzes maken voor de invulling van beleid en uitvoering.

Model voor verhoudingen

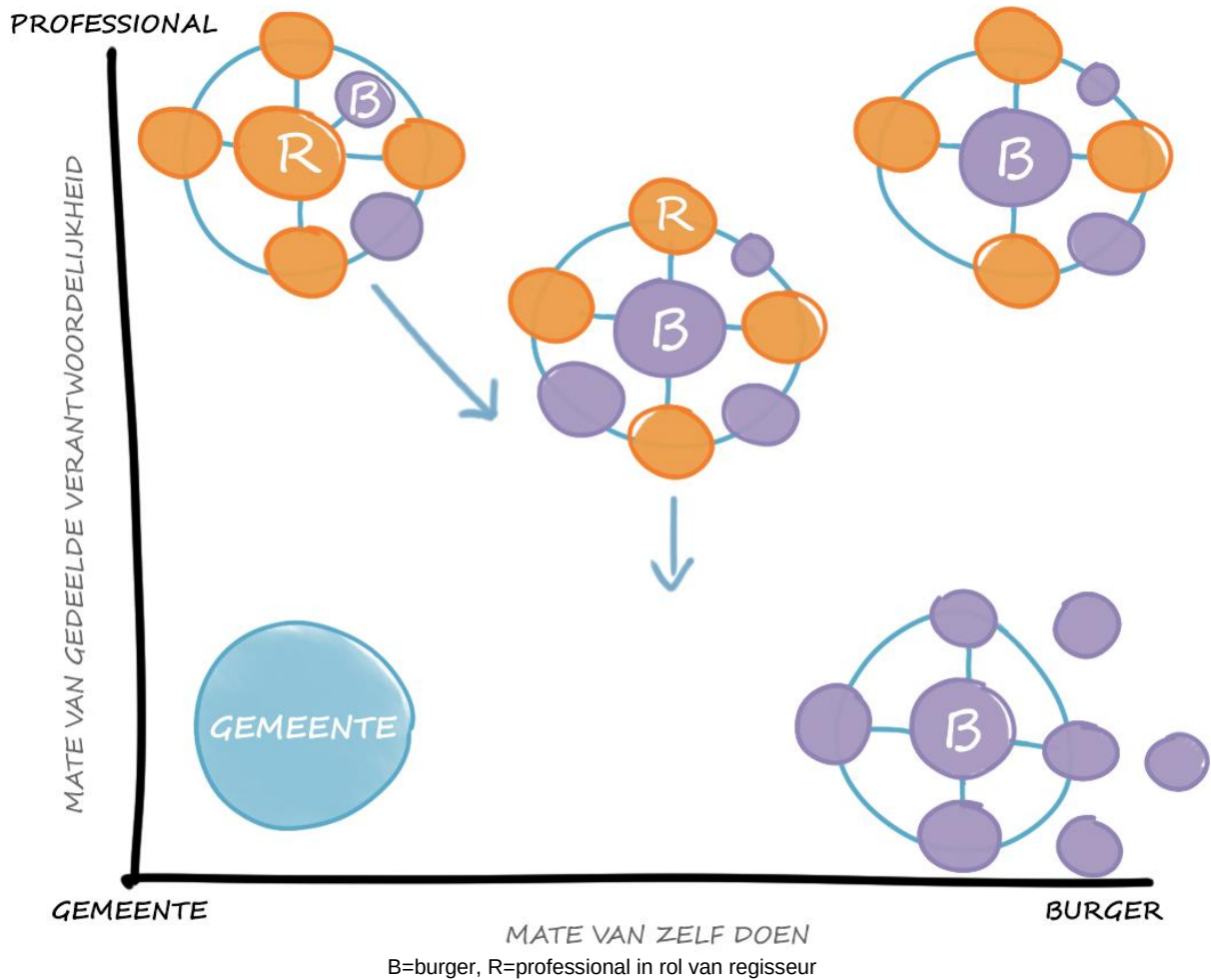
De verschuiving van verantwoordelijkheden tussen actoren is niet statisch en hangt af van de situatie. We moeten dus per situatie bepalen hoe burgers, professionals en gemeente zich tot elkaar verhouden. Zijn de posities en verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar helder in beeld gebracht, dan kunnen we verder met de invulling van beleid en uitvoering. Om de verhouding tussen de actoren in beeld te brengen, introduceren we het onderstaande model.



Op de horizontale as staat de mate waarin de burger in staat is om zelf een oplossing te zoeken voor zijn vraag en dus zelf verantwoordelijkheid te nemen. Op de verticale as staat de mate waarin er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en professionals voor het ondersteunen of bieden van een oplossing. In dit schema kunnen we de verschillende onderwerpen plaatsen waarin de gemeente positie wil bepalen. Kijken we naar de samenleving en waar burgers zich bevinden in dit schema, dan bevindt 80% van de mensen zich vooral aan de rechteronderkant van schema en 20% meer richting de linkerbovenhoek.

Voorbeeld van positionering van een onderwerp in dit model

Wie is verantwoordelijk voor het vinden van een oplossing voor de vraag van een burger?



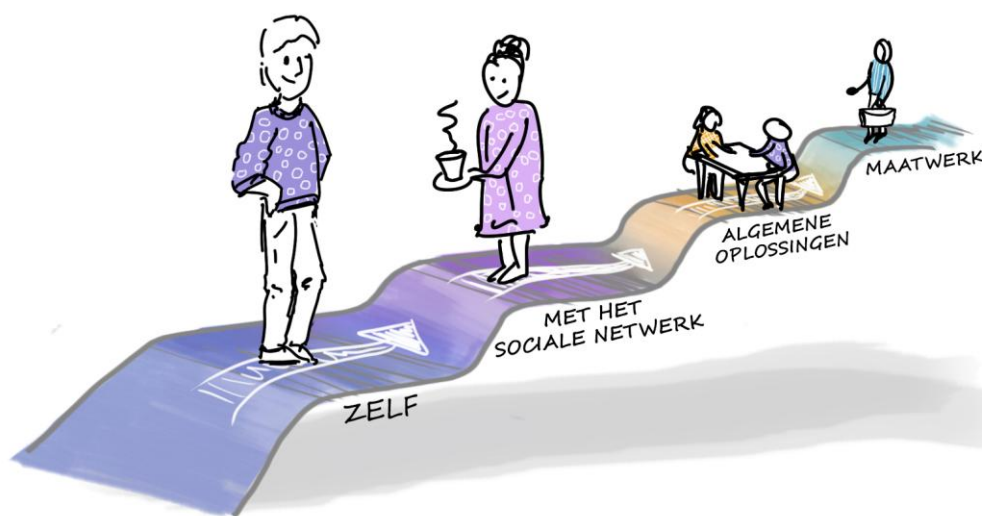
In dit plaatje zijn verschillende situaties van burgers met een vraag afgezet in het model. In paars de burgers, in oranje de professionals, in blauw de gemeente.

- Rechts onderin staat de zelfredzame burger. Hij is voor bijna 100% in staat om zelf zijn oplossingen te genereren. Hij heeft alleen wat ondersteuning nodig met bijvoorbeeld digitale oplossingen van de gemeente om zelf een antwoord te vinden op zijn vraag. In deze situatie is de gedeelde verantwoordelijkheid met professionals klein, want de gemeente voorziet zelf in de behoefte van de burger.
- Rechts bovenin staat de burger die weliswaar zelfredzaam is, maar wel behoefte heeft aan ondersteuning vanuit algemene oplossingen. De mate van zelf doen van de burger is groot. De mate van gedeelde verantwoordelijkheid met professionals is ook hoog, omdat de gemeente ondersteuning laat uitvoeren door haar netwerk. De burger heeft echter nog steeds zelf de regie en het eigenaarschap.
- Links bovenin staat een burger die weinig zelfredzaam is en een beroep doet op ondersteuning. De mate van zelfsturing is laag, de verantwoordelijkheid ligt aan de kant van de instellingen. Bij deze burger ligt het eigenaarschap voor de oplossing van de vraag dan ook bij een professional (regisseur), die de burger meeneemt richting oplossing. De gemeente stuurt op bijvoorbeeld kwaliteit en budget.
- Links onderin staat de gemeente in haar eigen rol in een situatie waarin zij alleen verantwoordelijk is voor de oplossing en deze zelf verzorgt. Voorbeeld hiervan is het beschikbaar stellen van informatie via telefoon en internet.

Doorredenerend komen we tot de volgende conclusie: de gemeente en de gecontracteerde professionals zijn het meest verantwoordelijk voor burgers die zich het minst weten te redden en voor

burgers die tijdelijk ondersteuning nodig hebben om hun zelfredzaamheid te vergroten. In het model zie je ook de dynamiek om de burger in de richting van de rechter onderhoek te brengen: gemeente en professionals zetten steeds in op het vergroten van de zelfredzaamheid van de burger. Lukt dit niet, dan kan de burger een beroep doen op algemene oplossingen. Denk aan een sociaal gebiedsgericht team in buurt, maar ook de boodschappenservice van de supermarkt.

Als de hulpvraag van de burger complexer of onduidelijker is, komen professionals in beeld die helpen om te komen tot een oplossing. De inzet van de professionals is omgekeerd evenredig aan de zelfredzaamheid van de burger. Dus hoe minder zelfredzaam de burger is, hoe meer ondersteuning hij krijgt om te komen tot een oplossing. Daarbij vormt de professional de brug tussen algemene oplossingen en maatwerkoplossingen: een burger kan wel zelfstandig gebruik maken van de meeste algemene oplossingen, zoals een advies van sociaal raadslieden, maar heeft een professional nodig om toegang te krijgen voor de meeste maatwerkoplossingen.



Kader 1. De kanteling

In eerste aanleg zorgen mensen voor zichzelf en voor elkaar op basis van een sterke sociale infrastructuur. Lukt het niet om deze zorg met elkaar vorm te geven of beschikt een burger over een tekort aan zelfoplossend vermogen om dit te doen, dan kan een beroep worden gedaan op algemene oplossingen². Blijkt dat sprake is van een situatie, waarbij meer specialistische voorzieningen nodig zijn, dan komt de inzet van maatwerkoplossingen.

²Onder algemene oplossingen verstaan we alle ondersteuning die gericht is op meer dan 1 individu. Algemene oplossingen kunnen, naast diensten van organisaties of overheid, ook diensten van bedrijven zijn, zoals bijvoorbeeld strijkservice bij de stomerij of boodschappenservice van de supermarkt.

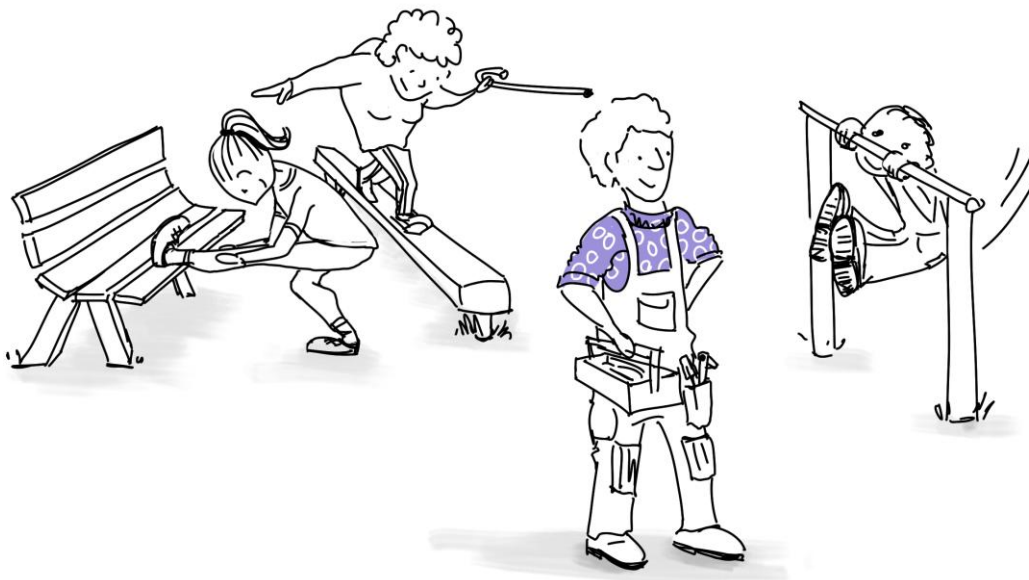
De zelfredzame burger

Dit is het verhaal van wijkbewoner Jaap

Jaap woont samen met zijn vrouw en twee kinderen in de Hoven: “Zutphen is een stad waarin je lekker kunt leven, een sfeervol centrum, natuur dichtbij, een leuke mix van mensen in de wijk. Hier kijken mensen nog echt naar elkaar om: ik ken mijn hele blok en als ik toevallig een keertje later uit mijn werk kom, kan ik even de ouders van een vriendje bellen of ze Joeri uit school halen en een boterham geven. Trouwens, dat kunnen ze bij mij ook doen: ik ben nogal handig, dus als er iets verhuisd of opgehangen moet worden, roepen ze mij er vaak bij. Ik heb nog veel gereedschap van de tijd dat ik klussenbedrijfje had, dus ze weten mij wel te vinden! En als het gesneeuwd heeft, vegen we bij de oudere mensen even het paadje schoon, zo doe je dat toch?”

Het verhaal van Jaap is een beschrijving van hoe mensen samen leven en werken in een wijk of kern. Het is een voorbeeld van “wat een burger zelf kan, pakt hij zelf of samen met zijn netwerk op”. Dit is één van de thema's uit het visiedocument over de drie decentralisaties ‘Bouwen op de kracht van de lokale samenleving’. De visie ziet **inzet van eigen kracht van de burger en medeverantwoordelijkheid van mens tot medemens** als centrale spil van de decentralisaties. Deze eigen kracht is al volop aanwezig in de samenleving: zo'n 80% van de mensen lost haar vragen zelf of samen op of weet snel de juiste weg te vinden naar instanties en organisaties. Voor de meeste mensen is deze manier van (hulp)vragen oplossen dan ook vanzelfsprekend.

Deze reeds bestaande zelf- en samenredzaamheid willen we inzetten en verder stimuleren. Zo hopen we de groep mensen die zelf- en samenredzaam is nog verder te vergroten en een vliegwiel aan te zwengelen dat deze ontwikkeling versterkt. Er zijn verschillende manieren om deze zelf- en samenredzaamheid te stimuleren. We beschrijven ze hierna.



Wijkbewoner Jaap: “Het is sowieso een actieve buurt. Toen ik vorig jaar mijn dochter naar dansles bracht, hier in het dienstencentrum Mulderskamp, raakte ik aan de praat met wat ouders over het plantsoentje hier middenin de wijk. Iedere avond hingen daar jongeren rond, het was gewoon niet prettig om daar in de schemer langs te lopen. Op de een of andere manier ontstond het idee om daar een beweegplantsoen van te maken, met van die mooie sportapparaten. Samen met het sociale gebiedsteam hebben we het idee uitgewerkt en halverwege bleek dat de oudere bewoners van de Mulderskamp ook graag gebruik wilde maken van het plantsoen. Bij de keuze van de apparaten

hebben we dus ook rekening gehouden met oudere bewegers. De wijkraad had budget om een aantal apparaten aan te schaffen en de rest hebben we bij elkaar verzameld via sponsors die in de wijk wonen. Elke sponsor heeft een tegel in het plantsoen gekregen met zijn naam erop. Het plantsoen is nu weer een fijne plek, het wordt de hele dag door gebruikt: naast (individuele) sporters is het een leuke plek voor ouders om hun kinderen te laten spelen. Mijn vrouw is zelfs met een aantal vrouwen een avond-sportclubje begonnen, veel leuker en voordeliger dan de sportschool!"

Burgerkracht

Initiatieven om de eigen sociale netwerken te versterken noemen we ook wel 'burgerkracht'. Burgerkracht past bij een samenleving zoals we die voor ogen hebben. Waar mensen zich belangeloos inzetten voor de eigen leefomgeving of een medemens. In de kernen en wijken van Lochem en Zutphen is deze cultuur alom en omvangrijk aanwezig. We vinden dit zeer waardevol en van betekenis. Om deze cultuur nog beter te laten gedijen, moet de gemeente nog meer ruimte geven en waardering tonen voor dit soort initiatieven. Loslaten is het devies. We moeten zoveel mogelijk voorrang geven aan het burgerinitiatief boven geldende regelgeving. Waar nodig ondersteunen we burgerinitiatief via professionals of met financiële middelen, door regels aan te passen of te overleggen met andere overheden. Zo kan burgerkracht een belangrijke functie vervullen op weg naar een samenleving waar men nog meer naar elkaar omkijkt. Dat burgerinitiatief niet verplicht is of geen gemeentelijke taak kan overnemen doet hier niets aan af. Want burgerkracht kan ertoe leiden dat 'omkijken naar elkaar' voor nog meer mensen vanzelfsprekend wordt. De gemeente moet hierbij haar behoefte aan controle op kwaliteit (in ieder geval vooraf) durven loslaten en de initiatiefnemers vertrouwen geven.

Met het sociale netwerk

Meestal kunnen burgers hun problemen zelf oplossen. Soms is het inzetten van het eigen sociale netwerk nodig. Bijvoorbeeld door met een zwager, een vriend of een buurvrouw te gaan praten. Sommige burgers kunnen of durven dit eigen sociale netwerk niet in te schakelen, of zijn zich niet bewust van de aanwezigheid ervan. Hier kan een professional bij helpen, bijvoorbeeld door het organiseren van een 'eigenkracht-conferentie' of familieberaad. Deze stimuleren het zelfoplossend vermogen van een burger.

Tijdens een bijeenkomst maakt iemand samen met familie, bekenden en eventueel betrokken hulpverleners een plan voor de toekomst. Verwanten en bekenden blijken zich tot het uiterste in te willen spannen om een goed plan te maken om de hulpvrager te ondersteunen. Niemand kent de familie immers beter dan zichzelf. De burger houdt zelf de regie en neemt zelf een besluit over het op te stellen plan. In Zutphen kan verder worden gebouwd op de al toegepaste werkwijze van de sociale netwerk strategie (sonestra).

Gezonde inzet van mantelzorgers

Met de inzet van mantelzorgers creëert iemand zelf een oplossing om langer zelfstandig te blijven wonen. Mantelzorgers leveren een belangrijke bijdrage aan de sociale infrastructuur door langdurig en onbetaald voor iemand uit hun netwerk te zorgen. Dit gaat dus verder dan 'omzien naar'. Mantelzorg is intensief, zeker als de mantelzorger zelf een druk leven heeft met bijvoorbeeld een baan en kinderen. We willen de langdurige inzet van mantelzorgers waarborgen door zogenaamde respijtzorg. Hierbij neemt een vrijwilliger, professional of instelling de zorg bijvoorbeeld tijdelijk over of helpt tijdelijk in het huishouden van de mantelzorger. Zo kan de mantelzorger even op adem komen en op een gezonde manier mantelzorg blijven verlenen.

Goede informatievoorziening ter ondersteuning van dienstverlening

We ondersteunen mensen om zelf tot een oplossing van hun vragen te komen door goede informatie via internet. Ook kunnen burgers bellen met een gemeentelijk centraal telefoonnummer.

Investeren in preventie en vroegsignalering

We investeren in preventie en vroegsignalering van problemen. Dit doen we door organisaties en instellingen aanwezig te laten zijn in de wijk. Zo ondersteunen we van dichtbij het ontstaan van een goed sociaal netwerk en geven we een impuls aan een sterke sociale infrastructuur. En zijn we nabij om signalen op te pikken.

Ook met het armoede- en minimabeleid zetten we verder in op preventie. Door goede voorlichting en advies willen we voorkomen dat mensen in onoplosbare financiële problemen raken. Met de minimaregelingen vergroten we de mogelijkheden voor mensen met een laag inkomen om mee te doen in de samenleving. Hierbij zijn we extra alert op de kwetsbare positie van kinderen: we willen voorkomen dat zij lijden onder armoede in het gezin.

Bij het lokale jeugdbeleid ligt het accent op preventie en vroegsignalering. Het CJG en het onderwijs spelen hierin een essentiële rol. Het onderkennen van problemen bij 0-4 jarigen voorkomt grotere problemen en inzet van duur maatwerk in een later stadium. Ook de relatie tussen wonen en zorg is belangrijk, zoals bijvoorbeeld bij het duurzaam leeftijdsbestendig bouwen. Hierdoor kunnen mensen langer in hun eigen woning blijven wonen.

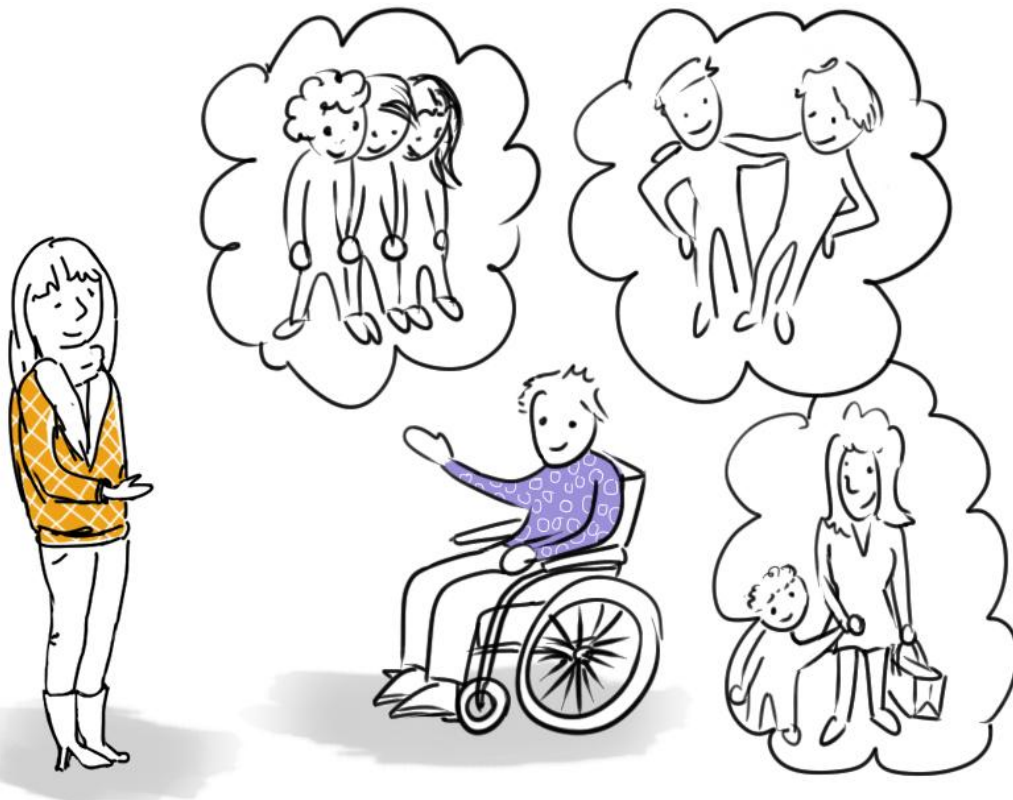
Sommige mensen gaan niet op zoek naar ondersteuning. Ze mijden organisaties die hulp kunnen bieden of zijn niet in staat de weg te vinden. Daarom willen we eerder en adequater hulpvragen signaleren. Dit doen we door nog meer samenhang te creëren tussen bewoners en het inrichten van een laagdrempelige weg naar professionals in wijken/kernen en op scholen. Natuurlijk zorgen de professionals er zelf ook voor dat zij goed zichtbaar, vindbaar en bereikbaar zijn en bouwen ze een goed netwerk op. Zo kunnen de mensen rondom 'zorgmijders' makkelijker hun zorgen bij een professional neerleggen. Hierdoor kunnen we eerder ondersteuning inzetten, voordat zaken uit de hand lopen.

Kader 2. Preventie en vroegsignalering

We investeren in vroegsignalering en preventie zo dicht mogelijk bij de burger. Burgers kunnen ook kiezen voor een PGB zodat ze zelf oplossingen kunnen inkopen.

Samenredzaam met behulp van algemene oplossingen

Wijkbewoner Jaap: “Wij hebben het goed en delen dat graag met de mensen om ons heen. Zeker als die mensen het wat minder hebben dan wijzelf. Neem nou overbuurman Jasper. Een supersportieve vent van begin dertig, had een snelle baan en een lease-auto tot hij bij het skiën een dwarslaesie opliep. Toen stond zijn hele leven op zijn kop. Eerst een hele poos in het ziekenhuis, daarna in het revalidatiecentrum en ook toen hij thuis was, had hij nog veel hulp nodig en moest hij vaak naar het revalidatiecentrum terug. Dat was ook zwaar voor zijn ouders, want die kwamen iedere dag helpen. Gelukkig regelde zijn contactpersoon dat Jasper af en toe een weekend in het revalidatiecentrum kon logeren, dan kwamen zijn ouders ook weer eens aan hun eigen dingen toe. Na een moeilijk periode waarin hij moest accepteren dat hij afhankelijk was van een rolstoel, is hij aan de slag gegaan om zo zelfstandig mogelijk te blijven wonen in zijn eigen huis. Samen met zijn ouders, zijn broer en de contactpersoon van de gemeente heeft hij een plan gemaakt om zijn woning helemaal aan te passen. De gemeente betaalde een deel van de aanpassingen en de rest heeft de familie geregeld. Sommige aanpassingen zou ik zelf ook wel willen hebben, zoals een keuken met alleen maar lades! Na het ongeluk raakte hij ook zijn baan kwijt en zat hij veel binnen. Het was moeilijk om weer onder de mensen te komen en om alle dingen in en rond huis zelf te doen. Hij heeft echt moeten leren om hulp te aanvaarden en soms om dingen te vragen. Op een avond heb ik gevraagd of hij eens mee wilde naar een vergadering van de buurtvereniging, dan was hij er op een makkelijke manier even uit. Inmiddels is hij actiever in de buurtvereniging dan ik en kent hij meer mensen in de buurt dan voor het ongeluk! Alleen met het werk wil het nog niet helemaal lukken. Op dit moment werkt hij 4 ochtenden per week in het wijkcentrum en regelt daar de inloopochtenden. Dat is natuurlijk niet vergelijkbaar met het werk dat hij deed voor zijn ongeluk. Hij is wel net in contact gekomen met de eigenaar van een bedrijf hier uit de buurt, die wel wat hulp kan gebruiken bij de marketing. Samen met zijn werkcoach is hij nu aan het bekijken of hij daar misschien in een werkervaringsplaats aan de slag kan. Dat zou natuurlijk een mooie stap in de goede richting zijn!”



Mensen met de grootste afstand tot de samenleving hebben het meest behoefte aan ondersteuning bij de inrichting van hun leven. Twee factoren bepalen hierbij de mate van ondersteuning: de complexiteit van hun vraagstuk en de mate van zelfregie om tot een oplossing te komen.

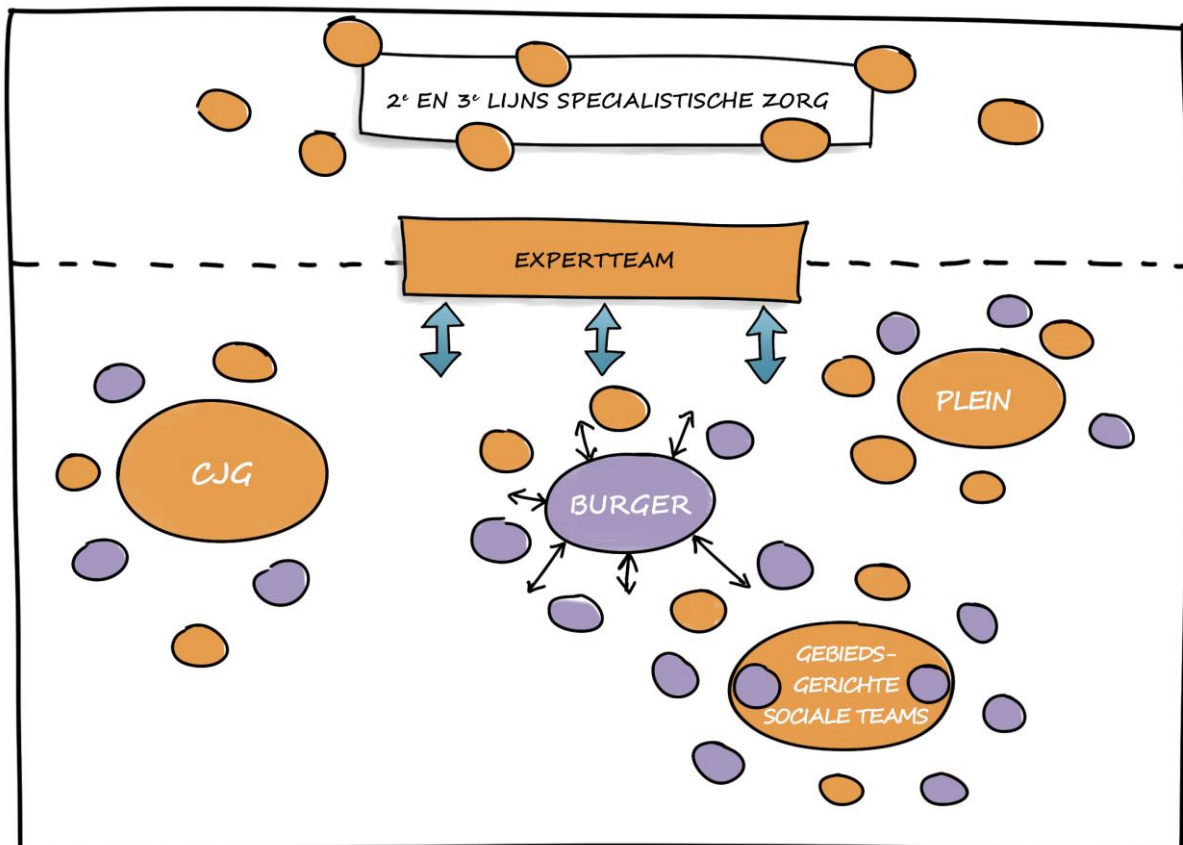
Stel dat iemand er zelf niet uitkomt en ondersteuning nodig heeft, waar kan hij dan terecht? Het antwoord op deze vraag is net zo verschillend als de mensen die de vraag stellen. De één zoekt bijvoorbeeld zelf informatie via internet om te weten te komen hoe hij zaken oplost. Een ander stort in het wijkcentrum zijn hart uit bij de koffieschenker of een opbouwwerker. Weer een ander weet de weg te vinden naar professionals in voorzieningen als het Centrum voor Jeugd en Gezin en Het Plein/Zorgloket³, of de huisarts. Ieder kiest zo zijn eigen weg om tot een oplossing te komen.

Burgers kunnen dan ook met hun vragen over werk en inkomen, jeugd en zorg op allerlei plekken terecht. Gaat een burger zelf op zoek naar het antwoord dan kan hij dat bijvoorbeeld vinden op de website van de gemeente, of telefonisch of mondeling een vraag stellen aan een professional. De burger kan ook aankloppen bij een professional van school of een andere partner van het Centrum voor Jeugd en Gezin, buurthuis, huisarts etc.

Toegang

We zien het Centrum voor Jeugd en Gezin, Het Plein/Zorgloket en gebiedsgerichte sociale teams als de drie hoofdpijlers waar burgers met hun vragen terecht kunnen. Uiteraard is het belangrijk dat er verbinding is tussen de verschillende (kleinere) ingangen en de drie hoofdpijlers, om zoveel mogelijk expertise met elkaar te kunnen delen. Maar ook om te voorkomen dat professionals langs elkaar heen werken. Steeds is van belang dat zo snel mogelijk duidelijk wordt wat de vraag van de burger precies is, zodat snel een passend antwoord kan volgen.

De drie hoofdpijlers zijn nu ook al actief. We gaan deze verder versterken en uitbouwen.



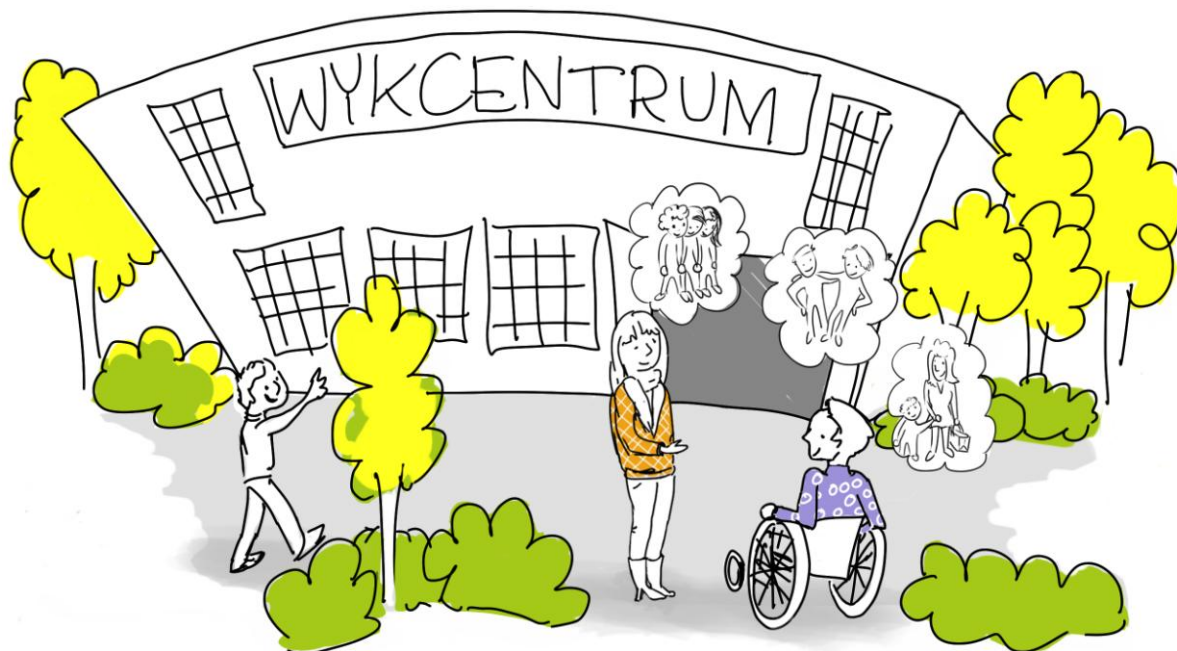
³ In Zutphen en Lochem is de toegang tot de wmo-dienstverlening anders geregeld. In Zutphen is dit ondergebracht in Het Plein, Lochemse bewoners kunnen hiervoor terecht bij het Zorgloket in het eigen gemeentehuis. De dienstverlening voor werk en inkomen is voor beide gemeenten georganiseerd bij Het Plein.

Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en Het Plein/Zorgloket

Direct gerelateerd aan het CJG zit een andere belangrijke ingang: het onderwijs. Het is daarom belangrijk dat de ontwikkelingen binnen de drie decentralisaties goed worden afgestemd met de ontwikkelingen binnen het passend onderwijs (ook wel de vierde decentralisatie genoemd). Vanuit het CJG in Zutphen is een directie relatie gelegd met het Onderwijs Zorg centrum (OZC) in CJG4kracht. In Lochem zit de directe link met het onderwijs in de pilot CJG4kracht.

Op het gebied van de WMO zijn er op dit moment voor burgers uit Lochem en Zutphen twee verschillende ingangen. Voor Lochemse burgers is dat het Zorgloket bij de gemeente, voor Zutphense burgers is dit Het Plein. De praktijk leert dat een groot deel van de vragen die bij de hoofdpijlers worden gesteld daar ook volledig kunnen worden beantwoord.

Het CJG en Het Plein/Zorgloket zijn dus twee belangrijke hoofdpijlers in het sociaal domein. Deze organisaties bestaan al, maar moeten nog verder worden doorontwikkeld binnen de beleidskaders van het sociaal domein. Ook hier moet dus de transformatie plaatsvinden.



Het gebiedsgerichte sociale team

Op dit moment is in de gemeenten Lochem en Zutphen al een fors aantal netwerken actief, die de kenmerken vertonen van een gebiedsgericht sociaal team. Deze netwerken zijn de basis voor een verdere groei naar gebiedsgericht werken. Uiteraard moeten we hierbij voorkomen dat werkzaamheden dubbel worden uitgevoerd.

De gebiedsgerichte sociale teams hebben een belangrijke rol bij het ondersteunen van burgers. Zij vormen de spil in wijken en kernen en dragen bij aan een veilige en sociaal prettige leefomgeving. Deze teams kunnen bestaan uit algemeen werkende professionals – zoals opbouwwerkers, maatschappelijk werkers of een dominee. Maar ook uit specialistische professionals zoals wijkverpleegkundigen of orthopedagogen. Ook burgers die een spilfunctie in het gebied vervullen, kunnen deel uitmaken van het team. De gebiedsgerichte sociale teams hebben met elkaar gemeen dat zij vanuit een brede zienswijze naar de situatie van de hulpvrager kijken en zij bezitten de expertise om vragen helder te krijgen. De teams moeten zichtbaar, vindbaar en bereikbaar zijn, zodat een herkenbare en laagdrempelige plek ontstaat waar burgers met hun vragen terecht kunnen.

De gebiedsgerichte sociale teams zien er niet overal hetzelfde uit. De samenstelling verschilt per wijk of kern en is afhankelijk van het profiel van de betreffende bewoners. Hiertoe vindt regelmatig een scan plaats om te bepalen hoeveel burgers in het gebied een bepaald soort ondersteuning nodig hebben. Tegelijk wordt gekeken of er opvallende vormen van sociale interactie plaatsvinden. In de ene kern kan zo'n team dan ook bestaan uit een dominee, de voorzitter van de voetbalclub en een professional. Terwijl in een andere wijk het team zes verschillende georiënteerde professionals omvat, aangevuld met specialisten die gericht zijn op veel voorkomende problematiek in de wijk. Het gaat er bij de samenstelling vooral om dat de juiste mensen erbij betrokken worden, die maken dat het gebiedsgerichte sociaal team succes boekt. Kortom, mensen die de binding met de wijk of kern aangaan en het verschil weten te maken voor de burger.

Het gesprek

Naarmate een vraagstuk voor iemand complexer wordt en de zelfsturing lager, zal het moeilijker zijn om zelf tot een oplossing te komen. Dit is herkenbaar wanneer iemand een meervoudige, complexere of onduidelijke vraag voorlegt. Dit signaal vormt het startpunt om een professional aan te laten schuiven bij de vraagsteller. Dit aanschuiven noemen we 'het gesprek' dat in principe plaats vindt in de thuissituatie, zodat de professional de vraag letterlijk in de context van de leefomgeving van de vraagsteller kan plaatsen. De professionals werken hierbij volgens een bepaalde methodiek, zoals de in Zutphen toegepaste Sociale Netwerk Strategieën (Sonestra). In het gesprek komt de situatie van het gezin aan de orde en wordt besproken waar de burger ondersteuning nodig heeft. Waar nodig worden ook mensen uit het sociale netwerk van de burger ingeschakeld bij het gesprek.

Inzet passende ondersteuning

Ons uitgangspunt is om steeds de meest passende, minst belastende, goedkoopste en kortste vorm van ondersteuning of behandeling aan te bieden, die aansluit bij de aard en de ernst van de problematiek. Hierbij hoeven lichtere en gespecialiseerde zorg niet strikt gescheiden en opeenvolgend te worden ingezet. Door een zekere mate van flexibiliteit te hanteren, kan specialistische zorg al tijdelijk ingezet worden tijdens de preventieve aanpak, om zo te voorkomen dat de problematiek zwaarder wordt. Een voorbeeld hiervan is de werkwijze van CJG4Kracht⁴.

Inspraak van burgers en klachtafhandeling

Wij vinden het belangrijk om ook aandacht te besteden aan voldoende inspraakmogelijkheden voor burgers en hun vertegenwoordigers. Hierbij moeten we wellicht naar nieuwe vormen zoeken. Ook de afhandeling van klachten willen we dichtbij de burger organiseren, waarbij we mogelijk aansluiten bij de lokale ombudsman of lokale mediation-methodiek.

Kader 3. Toegang

Een burger kan op verschillende plekken terecht als hij een vraag of signaal heeft: ondersteund door informatie via telefoon of internet kan iemand zelf komen tot een oplossing of rechtstreeks terecht bij een specifiek loket als Het Plein of iemand kan zelf aankloppen bij een netwerk dat past bij zijn behoeften, bijvoorbeeld school of een andere partner van het Centrum voor Jeugd en Gezin, buurthuis, huisarts, gebiedsgericht sociaal team etc. Verschillende ingangen blijven dus naast elkaar bestaan.

⁴ CJG4Kracht is een pilot om op kleine schaal ervaring op te doen met het verbinden van jeugdhulp en onderwijs, waarbij ambulante jeugdzorg zonder indicatie kan worden ingezet

De minder-zelfredzame burger

Maak kennis met CJG medewerker Eva

Eva is medewerker bij één van de partners van het Centrum voor Jeugd en Gezin: “Sinds de invoering van Passend Onderwijs maak ik via CJG deel uit van het zorgteam van de basisscholen in Lochem; scholen noemen mij de gezinsondersteuner. Tijdens dit zorgteamoverleg bespreken we de vragen of zorgen die school heeft over leerlingen. De bedoeling is dat kinderen en hun ouders die behoefte hebben aan extra ondersteuning, deze ook zo snel mogelijk krijgen in hun thuissituatie. Ik pak dit op door het gezin te bezoeken. Tenminste, als er nog geen hulp in het gezin aanwezig is. Als er al ondersteuning wordt geboden zorg ik eerst voor afstemming met de betreffende professional. Samen spreken we af wie dan verantwoordelijk wordt voor de hulpverlening, want we gaan altijd uit van 1 gezin – 1 plan - 1 regisseur. Naast mijn bijdrage aan de zorgteams geef ik opvoedondersteuning bij gezinnen thuis. Deze combinatie is heel handig. Want als ik thuis kom bij een gezin waar veel aan de hand is, kan ik meteen met hen aan de slag. Als het nodig is kan ik ook heel eenvoudig expertise van mijn collega's invoeren en hen eventueel meenemen op huisbezoek. Bij echt specialistische hulp, bijvoorbeeld als een kind in een jeugdinrichting opgenomen moet worden, is de hulp niet in Lochem zelf voorhanden. Iedere nieuw gezin heeft weer een eigen verhaal. Ik vind het leuk om met het gezin op zoek te gaan naar de kern van de vraag om van daaruit met kleine stappen samen toe te werken naar herstel. Soms is dit heel eenvoudig en hoef ik maar drie keer langs te komen om het gezin weer op de rit te helpen; soms is het heel ingewikkeld, moet ik vertrouwen winnen en is het nodig om gespecialiseerde collega's in te schakelen. Dan kan het wel een paar jaar duren voordat alle achterliggende vragen zijn opgelost en het gezin het zelf weer weet te redden. Ik zorg er in ieder geval voor dat ik kijk naar het hele gezin en dat er voor ieder gezinslid een passend hulpverleningsaanbod komt. Als regisseur blijf ik betrokken bij het gezin.”

In het verhaal van Eva gaat het over **passende ondersteuning voor burgers die er zelf (even) niet uitkomen**. Van alle mensen heeft zo'n 20% meer ondersteuning nodig om hun vraag op te lossen. Voor 5% is intensieve, langdurige begeleiding noodzakelijk. Duidelijk is ook dat in iedere situatie een eenvoudige afhandeling van vragen, door zo min mogelijk hulpverleners prettig werkt. Blijkt bij het eerste gesprek echter al dat het bestaande netwerk rond de zorgvrager onvoldoende uitkomst biedt, dan moet we meteen passende oplossingen kunnen aanbieden, zonder lang te hoeven wachten op indicaties of onderzoeken. In de visie over de decentralisaties omschrijven we dit als **eenvoud en alertheid**.



De regisseur

De professional, hier in de rol van regisseur vormt de cruciale schakel in dit speelveld. De professional gaat in gesprek met de hulpvrager en maakt op basis daarvan een inschatting welk soort ondersteuning het meest passend en voorhanden is. De regisseur vormt de schakel tussen de omgeving van de burger en de professionals. Hij zorgt er in eerste instantie samen met de burger voor dat mensen hulp krijgen vanuit het netwerk van de burger of van professionals of via algemene oplossingen. Indien nodig kan de regisseur hierbij ondersteuning bieden. Als dit alles niet afdoende is, regelt de regisseur passende maatwerkoplossingen. Voor een aantal maatwerkoplossingen geldt dat deze geïndiceerd moeten worden met behulp van het expertteam. Ook voor advies en feedback kan de regisseur terecht bij het expertteam. Het is steeds van belang dat de professional een passend mandaat en de benodigde ruimte krijgt om te doen waar hij goed in is, met zo min mogelijk administratieve taken.

De regisseur is afkomstig uit het (professionele) netwerk waar de vraagsteller heeft aangeklopt. We willen deze netwerken zoveel mogelijk verbinden aan de hoofdpijlers CJG, Het Plein en een gebiedsgericht sociaal team. Waar dit niet lukt, kan aanvullende expertise worden ingeschakeld. Zoals ook al beschreven bij het onderwerp gebiedsgerichte sociale teams kan de regisseur zowel een algemeen werkende als een specialistische professional zijn. De regisseurs brengen als competentie mee dat zij de vraag van de burger in een breed perspectief kunnen plaatsen. Zij hebben de expertise in huis om tot een goede vraagverheldering te komen. Deze professionals zijn alert, praktisch en doortastend, gaan er-op-af, staan dichtbij de vraagsteller maar kennen hun eigen grenzen. Zij vervullen hun rol vanuit een gelijkwaardige positie ten opzichte van de burger. Een regisseur is dus een breed geschoolde professional die een deskundige diagnose kan stellen en die op doortastende wijze ondersteuning kan bieden en die weet wanneer hij een specialist moet inschakelen.

Zodra er sprake is van een meervoudige, complexere of onduidelijke vraag, gaat de regisseur met de vraagsteller om tafel – liefst in de thuissituatie – om de vraag duidelijk te krijgen. Hierbij worden alle leefgebieden geïnventariseerd. De professional verkent vervolgens samen met de vraagsteller de oplossingsrichtingen. Zij kijken hierbij achtereenvolgens naar:

- de eigen mogelijkheden;
- het aanwezige sociale netwerk en de omgeving;
- algemene oplossingen;
- maatwerkvoorzieningen

Het gesprek resulteert in een gestructureerd plan van aanpak, waarbij wordt gewerkt volgens het principe ‘1 gezin, 1 plan, 1 aanpak’. Dit plan omvat ook een beschrijving van het arrangement waarvan de burger en professional samen hebben vastgesteld dat het antwoord biedt op de ondersteuningsvraag. De burger is de eigenaar van dit plan, hij staat achter de gekozen oplossingen. De professional regisseert de hulp, niet de burger.

De regisseur blijft vanaf het eerste moment van het gesprek betrokken bij het gezin en is de hoofdhelpverlener en coördinator van zorg. Tenzij blijkt dat het probleem om een andere expertise vraagt, of als er geen klik is tussen gezin en regisseur en dit een professionele hulpverlening in de weg staat. In dat geval gaat de regisseur samen met het gezin op zoek naar een passende regisseur.

De regisseur helpt bij het organiseren van de verschillende vormen van ondersteuning en helpt de burger zoveel mogelijk om het eigen sociale netwerk te benutten. Zo ontstaat een netwerk van diverse soorten ondersteuning met de regisseur als centrale regievoerder. Regisseur en gezin werken op die manier samen toe naar een zo groot mogelijke zelf- en samenredzaamheid. Ondersteuning is zo altijd een samenspel van verschillende mogelijkheden, waarbij de voorkeur uitgaat naar een oplossing in eigen kring en algemene oplossingen. Biedt dit geen uitkomst, dan wordt overgegaan tot maatwerkoplossingen. Hiervoor is soms een indicatie vereist, waarbij het van belang blijft dat de oplossingen snel kunnen worden ingezet.

We willen zoveel mogelijk inzetten op vroegtijdige ondersteuning, wanneer de hulpvraag nog zo licht mogelijk is. Vroegtijdige ondersteuning kan ook specialistische ondersteuning betekenen, die zonder indicatie kan worden ingezet. De regisseur kan dus zelfstandig een aantal voorzieningen inzetten, inclusief de eigen ondersteuning. Kan de regisseur geen passend antwoord bieden, omdat dit bijvoorbeeld niet voorhanden is, of beschikt de regisseur niet over het mandaat om de meest passende zorg in te zetten, dan kan hij het expertiseteam inschakelen voor advies, ondersteuning en

indicatiestelling. Dergelijke opschaling zal ook vaak plaatsvinden naar een maatwerkoplossing die door de regio is ingekocht. Dit betreft vooral de jeugdzorg. Wanneer bepaalde maatwerkoplossingen nodig zijn, dan beoordeelt het expertiseteam of deze maatwerkvoorzieningen toegekend kunnen worden (bijvoorbeeld door een beschikking). De wet- en regelgeving die in 2014 wordt vastgesteld, bepaalt wie hier het mandaat heeft. Voorwaarde blijft dat de beoordeling snel en deskundig gebeurt.

Het expertiseteam

Enige toelichting op de term expertiseteam is wellicht op zijn plek. Wij gebruiken deze term voor een team dat zich bezighoudt met multiproblem-plus casussen. Dit zijn situaties waarbij al veel is geprobeerd (en mislukt); waar niet of slechts moeizaam kan worden samengewerkt met mensen; waar vaak sprake is van maatschappelijke druk of overlast; waar zorg vaak moet worden gecombineerd met drang of dwang en waar een gemeenschappelijk plan van aanpak niet of moeizaam van de grond komt. Bijvoorbeeld situaties waarin dak- en thuisloosheid speelt, nazorg na detentie, huisuitzettingen en huiselijk geweld (complexe zaken en overdracht na huisverbod); contactmijders, met (mogelijke) multiproblematiek (of dreiging daarin terecht te komen); situaties waarin ook na bespreking in een collegiaal team er nog geen antwoord gevonden is op de hulpvraag etc. Wanneer er sprake is van zo'n situatie, dan schaaft de regisseur op naar het expertiseteam. In dit beleidskader heeft de term expertiseteam een bredere insteek dan alleen multiproblem-plus opschaling: het staat bij ons voor de centrale plek waar een professional terecht kan voor advies, specialistische ondersteuning en indicatiestelling voor maatwerkoplossingen waarover de regisseur niet zelfstandig kan beschikken. Op basis van de ervaringen die worden opgedaan bij de multiproblem-aanpak en het CJG4Kracht gaan we het expertiseteam in 2014 verder ontwikkelen.

Kader 4. Eén gezin – één plan – één regisseur

De burger en de professional(s) maken samen een plan. De burger is zelf eigenaar. Eén van de professionals regisseert de naadloze samenwerking tussen de professionals. Opschaling via een indicatie gebeurt alleen als er geen adequaat antwoord in de directe kring van professionals beschikbaar is of buiten het mandaat valt van die professionals.

Buurtbewoner Jaap: “Mijn vrouw is goed in administratie. Op dit moment helpt ze haar nicht Joosje, die in Epse woont. Da's ook weer een heel verhaal. Joosje is paar jaar geleden gescheiden. Nadat haar man uit huis was gegaan, lukte het Joosje niet meer om alles op orde te houden. Ze had geen aandacht meer voor de kinderen en er kwamen schulden... dat soort dingen. Toen ze een keer op school haar hart uitstortte, heeft school gezorgd dat Joosje een regisseur kreeg. Die helpt haar de boel weer op orde te krijgen. Dat is echt goed geregeld: de regisseur kwam van begin af aan bij haar thuis, kent alle ingangen bij de instanties en zorgt ervoor dat ze de geschikte hulp krijgt. Het was ook nog wel even spannend met haar kinderen, want het kostte haar moeite om ze goed in de hand te houden. Daarvoor heeft ze ook nog een poosje speciale begeleiding in huis gehad, met videotraining en dat soort dingen. Pas daarna kwam er ruimte om met de schulden aan de slag te gaan. Toen is mijn vrouw in beeld gekomen, om te helpen om de administratie op orde te houden en te helpen bij het betalen van alle rekeningen. Daarvoor spreken ze iedere maand een avond af. Het is goed dat alle hulpverlening nu te krijgen is via het gebiedsgerichte sociaal team, want je merkt dat die regisseur de buurt goed kent. Zo kon ze Joosje en haar werkcoach op het spoor zetten van vrijwilligerswerk in de keuken van het verzorgingshuis. Joosje is er trots op dat ze wat goeds kan doen voor die mensen. En dit werk kan ze gewoon onder schooltijd doen.”

In de nabijheid van huis

Voor de burger is het gebied waarin hij woont en werkt vaak de voornaamste leefomgeving. Daarom is het belangrijk dat we de hulp en zorg op lokaal niveau, gebiedsgericht en in de nabijheid van gezinnen aanbieden. Het gaat zowel om algemene oplossingen op het gebied van preventie en vroegsignalering, als om maatwerkoplossingen.

Op het gebied van jeugd vinden we dichtbij een goed voorbeeld van deze werkwijze: de pilot CJG4Kracht. Hier krijgt het gezin snel passende ondersteuning, met inzet van bestaande structuren in het onderwijs en het betreffende gebied waar partners vanuit verschillende organisaties al samenwerken aan passende en samenhangende ondersteuning.

We organiseren ondersteuning zoveel mogelijk rondom de burger; waarbij het voor de burger niet zichtbaar is of het aanbod afkomstig is van een lokale of een regionale aanbieder. Wat telt, is de kwaliteit en toegankelijkheid van de ondersteuning. Bieden de beschikbare ondersteuningsmogelijkheden geen oplossing voor zijn vraag, of wil een burger meer keuzevrijheid, dan krijgt deze een budget (PGB) waarmee hij zelf passende ondersteuning kan inkopen.

Werken naar vermogen

Het is steeds duidelijker dat het hebben van werk of een zinvolle dagbesteding bijdraagt aan het welbevinden van mensen. Daarnaast heeft het een positieve effect op iemands sociale leven. We willen dan ook graag dat iedereen zo veel mogelijk naar vermogen werkt of op zijn minst een zinvolle dagbesteding heeft.

Mensen die regulier werk kunnen doen, maar hierbij wel ondersteuning of begeleiding nodig hebben, helpen we om een baan te vinden bij reguliere werkgevers. Bij mensen die niet in staat zijn zelfstandig het minimumloon te verdienen, kunnen we de werkgever loonkostensubsidie geven. Deze is afhankelijk van de loonwaarde van de werknemer en bedraagt maximaal 70% van het minimumloon. Iemand moet dus minimaal 30% van het minimumloon zelf kunnen verdienen om in aanmerking te komen voor deze ondersteuning. Loonkostensubsidie is mogelijk voor een langere periode.

Ondersteuning is er steeds op gericht om mensen zo zelfredzaam mogelijk te maken. Toch is er een groep mensen die (nog) niet in staat is om te werken bij een reguliere werkgever. Voor hen zoeken wij naar een passende werkplek in wijken en kernen, bij (kleinschalige) organisaties dichtbij huis. Dat kan het wijkcentrum zijn, maar ook de buurtsuper of de bakker om de hoek. Op die manier kunnen deze mensen zo zelfstandig mogelijk werken, waar nodig ondersteund door het netwerk. Goede begeleiding op de werkplek is essentieel. Bij vrijwilligersorganisaties vraagt dit extra aandacht.

Van mensen die een beroep doen op een uitkering verwachten we ook een tegenprestatie. Het idee hierachter is dat een uitkeringsgerechtigde iets terug doet voor de maatschappij. Dit kunnen allerlei nuttige werkzaamheden zijn voor de samenleving, afgestemd op de mogelijkheden van de werkzoekende. De afspraken leggen we vast in een plan van aanpak, dat als doel heeft de kans op betaald werk te vergroten. De tegenprestatie is niet alleen een plicht, maar ook een recht: veel mensen in een uitkering willen graag iets betekenen voor de maatschappij. De samenleving heeft de plicht daar mogelijkheden voor te bieden. Net als voor dagbesteding in het kader van de WMO geldt dat we dit zoveel mogelijk vormgeven in de wijken en kernen, dichtbij de betreffende burger.

Om werkzoekenden én werkgevers te ondersteunen, voegen we alle werkzaamheden die verband houden met werk en inkomen samen. Van diagnosestelling en arbeidstoeleiding tot en met gedifferentieerde ondersteuning op de werkplek en benadering van (lokale) werkgevers. Daarvoor smelten de huidige uitvoeringsorganisaties van Het Plein en Delta samen. In 2014 onderzoeken we de inhoudelijke en juridische vormgeving hiervan nader.

Een grote rol is weggelegd voor werkgevers in het midden- en kleinbedrijf en zelfs voor ZZP'ers. Van hen verwachten we een 'omzien naar' mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het creëren van lokale werk(ervarings)plekken. Dit past bij de zelfredzaamheid en samenredzaamheid, waaraan we in dit document al veel aandacht hebben besteed.

Kader 5. Zo nabij mogelijk

We organiseren algemene en maatwerk oplossingen zo dicht mogelijk bij huis in de nabijheid van burgers.

Lokaal aanbod versus bovenlokaal aanbod

Over het algemeen geldt dat we lokaal regelen wat lokaal kan. Opschalen naar regionaal niveau doen we alleen als het slim is of de lokale kracht versterkt. Daar waar het lokale aanbod niet afdoende is, zoeken we een naadloze aansluiting bij bovenlokale voorzieningen. Over het algemeen geldt: hoe specialistischer het gevraagde aanbod, hoe logischer de bovenlokale samenwerking.

In het jeugddomein komt dit erop neer dat we lokaal vooral inzetten op de taken op het gebied van preventie en lokale jeugdhulp. Dit zijn de bestaande taken vanuit de Wet Publieke Gezondheid (WPG), de lokale zorgstructuren, de zorgadviesteams, de inzet van jeugdhulp vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin, de inzet van de wijkcoaches en aansluiting bij taken op het gebied van welzijn en onderwijs. Voor vijf taken is bovenlokale samenwerking noodzakelijk. Het gaat om het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de jeugdreclassering, de jeugdbescherming, de jeugdzorgplus en de specialistische jeugdzorg. Deze taken worden regionaal en landelijk geregeld – zowel de inhoudelijke zorgtaken als gerelateerde zaken als de toeleiding, registratie, monitoring en beleidsinformatie, financiering en participatie.

Binnen het werkveld van de WMO werken we hoofdzakelijk op lokale schaal, behalve bij taxivervoer dat we binnen de Stedendriehoek inkopen.

In het kader van de Participatiewet stellen we op regionaal niveau een gezamenlijke strategische arbeidsmarktagenda op. Samen met UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijs en gemeenten ontwikkelen we regionale projecten. Het regionale werkbedrijf Stedenvierkant - de schakel tussen werkgevers en mensen met een arbeidsbeperking - is een netwerkorganisatie: de uitvoering van de werkgeversbenadering en de bemiddeling vindt plaats op lokaal niveau.

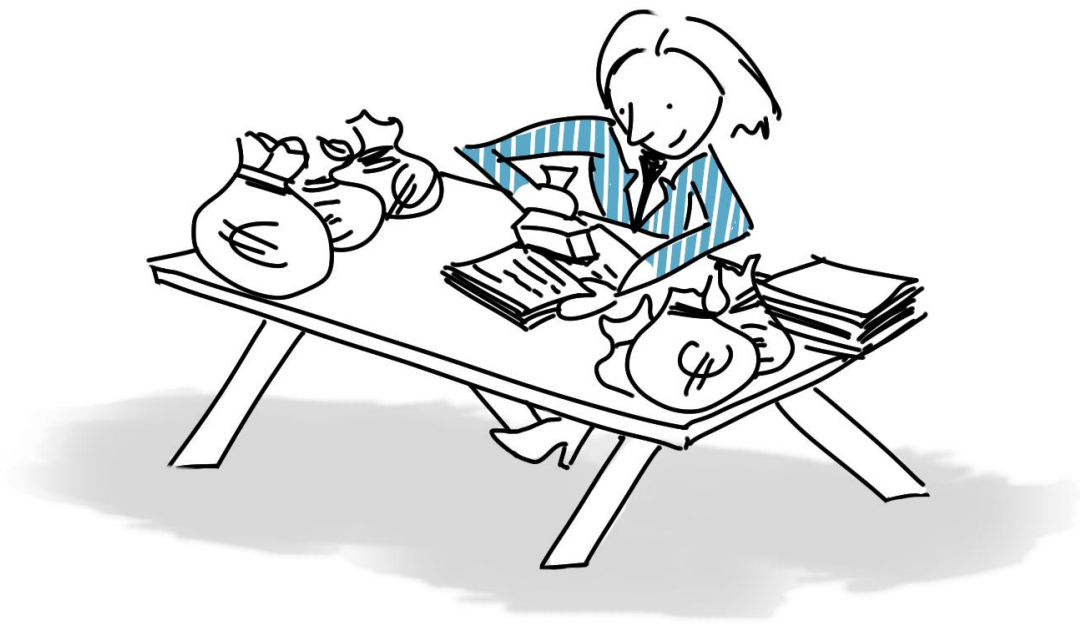
Kader 6. Lokaal èn regionaal

We regelen lokaal wat lokaal geregeld kan worden en gaan over op het regionaal regelen van zaken daar waar opschaling naar regionaal niveau slim is of de lokale kracht versterkt.

Rol van de gemeente: sturen op effect en kwaliteit

En tot slot: controller Hilde

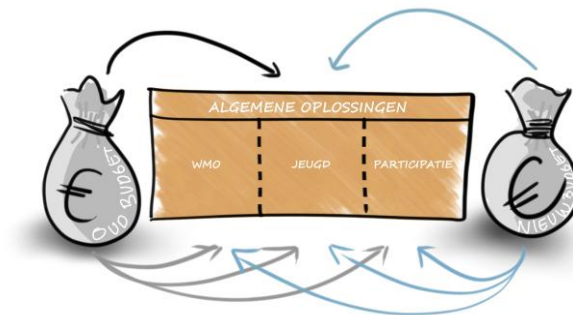
Hilde is controller bij de gemeente Lochem en verantwoordelijk voor het budget en de kwaliteitsbewaking van de ingekochte diensten binnen het sociale domein. “Een uitdagende, complexe baan”, vindt Hilde. “Als je niet op mijn stoel zit, is het misschien moeilijk voor te stellen wat ik doe. Eigenlijk komt het erop neer dat ik sturing en controle moet houden op alle kosten die gemoeid zijn met het sociale domein. Vroeger was dat relatief eenvoudig, omdat we veel minder uitvoeringstaken hadden en we goed in beeld hadden waar het geld voor bestemd was. Maar nu krijgen we één pot geld voor het hele sociale domein, met daarbij de opdracht om zorg te dragen voor kwetsbare burgers. Die opdracht geeft geen enkele richting of sturing om budgetten te bewaken of kwaliteit te borgen. Natuurlijk voeren we gedeeltelijk nog steeds dezelfde taken uit als toen. Op basis daarvan en op basis van het te voeren beleid kunnen we een grove inschatting maken hoeveel geld we nodig hebben voor de verschillende onderdelen van het sociale domein. Deze inschatting hebben we wel vertaald in budgetten, maar op zo’n manier dat we nog heen en weer kunnen schuiven tussen de verschillende onderdelen. Hierdoor kunnen we in de loop van het jaar toch bekijken of we op koers zitten. En mocht dat onverhoopt niet zo zijn, dan gaan we kijken of we het geformuleerde beleid moeten aanpassen. Want we krijgen wel een stuk minder geld om alle taken uit te voeren dan voorheen gebruikelijk was binnen bijvoorbeeld de AWBZ. Naast dat dit past bij het bewust en verantwoord omgaan met zorg, helpen eigen bijdragen ook om de boel financieel sluitend te krijgen.”



Het verhaal van Hilde gaat vooral over kostenbeheersing en kwaliteit en wat dit betekent voor de bedrijfsvoering van de gemeente. Een goed verstaander herkent in de bedrijfsvoering de keuzes die gemaakt zijn in beleid en regelgeving. In de visie hebben we al aangegeven dat vereenvoudiging, oplettendheid en het zorgzaam uitgaan van de eigen kracht van mensen, dwingt tot maatwerk. Maatwerk oftewel dienstverlening op maat betekent rekening houden met verschillen tussen mensen en hun omstandigheden, maar ook letten op de samenhang van vraagstukken. We moeten zien te komen tot een integrale, gebiedsgerichte benadering. Hiervoor is **samenwerking, ontkokering en ontschotting** nodig, in regelgeving, dienstverlening, beleid en geldstromen. De decentralisaties

bieden de ultieme kans om deze omslag te maken en de inrichting van de bedrijfsvoering kan hierin als vliegwiel dienen.

Eén budget voor het hele sociale domein

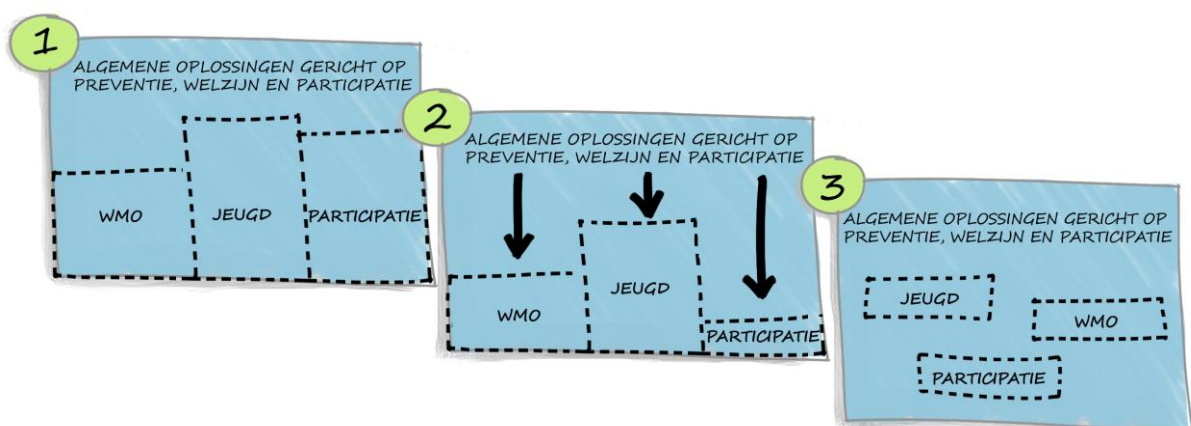


Als we uitgaan van het model dat we in dit beleidskader hebben geschetst, zal het accent zo veel mogelijk verschuiven van maatwerkvoorzieningen naar algemene oplossingen. Ook zoeken we naar zoveel mogelijk samenhang tussen alle voorzieningen die participatie vergroten, dus over de drie domeinen heen. We moeten de middelen daar inzetten waar ze het meest effectief zijn. Hierbij past dat we ook de budgetten vloeiend kunnen inzetten. Lochem en Zutphen behouden hierbij ieder een eigen financiële huishouding.

Het ultieme doel is een totaal 'ontschot' budget voor het sociale domein, met waarschijnlijk nog een paar, voor bepaalde doelen 'geormerkte' posten in de grote pot (tekening 3). Dit geldt zowel voor reeds bestaande budgetten op het gebied van zorg en welzijn, als voor de nieuwe budgetten in het kader van de drie decentralisaties. Dit is een groeimodel –onderzoek moet uitwijzen wat er nodig is om deze situatie haalbaar te maken. In eerste instantie kan het accent nog liggen op het voortzetten en waarborgen van bestaand beleid waaronder veel dure maatwerkvoorzieningen omdat we daartoe wettelijk zijn gebonden. We zoeken vanaf 2015 zoveel mogelijk naar ruimte om middelen in te zetten voor algemene oplossingen gericht op preventie, welzijn en participatie (tekening 1).

Het idee hierbij is dat er geen schotten staan tussen de drie domeinen WMO, jeugd en participatie, maar dat wel via budgettering een onderverdeling over de drie velden is aangebracht (tekening 1). Door geen harde schotten neer te zetten, zijn we flexibeler om de geldstroom anders te verdelen over de drie velden.

In de loop van de tijd kunnen de grenzen tussen de budgetten vervagen en kunnen we meer middelen inzetten voor algemene oplossingen, totdat het eindplaatje van tekening 3 is bereikt. Op termijn kunnen zo alle middelen van het sociaal domein toegevoegd worden aan deze pot.



We gaan uit van het principe inkomsten = uitgaven. Dit betekent dat we het totale budget inzetten voor preventieve, algemene, en maatwerkvoorzieningen. Daarnaast moeten we ook de uitvoeringskosten, zoals toegevoegde capaciteit binnen de gemeente uit dit budget betalen. Bij een dreigende

overschrijding van het budget zullen we het beleid moeten heroverwegen. Dit betekent feitelijk dat het budget mede bepalend is voor het te voeren beleid. Gezien eerdere ervaringen met grote stelselwijzigingen zijn budgetoverschrijdingen tijdens de eerste jaren na invoering niet ondenkbaar. Op basis van bovenstaande uitgangspunten heeft dit waarschijnlijk gevolgen voor het voorzieningenniveau.

Vroeg signaleren, preventie en lichte vormen van zorg dichtbij de burger zijn speerpunten in de opzet van de nieuwe structuur, waar mogelijk zonder indicatie. Om dat te kunnen financieren, is het nodig dat we de kosten van de organisatie op regionaal niveau reduceren, ten gunste van het lokale budget. We maken keuzes binnen de ruimte van wettelijke verplichtingen, met als uitgangspunt: zo veel mogelijk effectiviteits- en efficiencyvoordelen realiseren.

Een voorbeeld. De 'zware' jeugdzorg is dure zorg. Voor een relatief klein aantal cliënten (20%) is een flink deel van het budget Jeugdzorg nodig (80%). Door stevig in te zetten op preventie en, waar nodig, snelle meer specialistische zorg zonder indicatie zal de aanspraak op zware zorg verminderen. Een team van experts verzorgt het indiceren van specialistische, dure maatwerkoplossingen, om zo veel mogelijk sturing op de inzet van deze voorzieningen mogelijk te maken.

Kader 7. Eén ontschot budget

We werken toe naar een ontschot budget voor het totale sociale domein waarbij we uitgaan van het principe dat lasten gelijk staan aan de baten.

Eigen bijdrage voor ondersteuning

Er zijn twee argumenten voor het vragen van eigen bijdragen voor het gebruik van algemene en maatwerkvoorzieningen:

1. Burgers dragen bij aan de oplossing van hun eigen probleem; dat kan ook financieel zijn. Dit past bij bewust en verantwoordelijk omgaan met zorg en ondersteuning.
2. De gemeente krijgt een zodanig budget van het Rijk dat de fictieve eigen bijdrage er al op gekort is. Door het op een andere manier te organiseren kunnen we een groot deel van de korting opvangen. Deels zal een eigen bijdrage van burgers nodig zijn.

Het Rijk bepaalt overigens de maximale financiële eigen bijdrage die we als gemeente aan burgers kunnen vragen.

Aan het inzetten van de eigen bijdrage zitten voor- en nadelen. Vanuit de burger bezien, vormt de eigen bijdrage wellicht een drempel om gebruik te maken van voorzieningen. Het kan ook aanleiding zijn om zelf een oplossing te zoeken – wat een wenselijk resultaat kan zijn. Daarbij bestaat het risico dat een burger geen adequate oplossing voor zijn vraag vindt, waardoor de situatie verergert en later intensievere voorzieningen nodig zijn. Vanuit het blikveld van de gemeente levert een eigen bijdrage een financieel voordeel op, zowel direct als indirect door de remmende werking. Het principe zou moeten zijn dat iedereen een eigen bijdrage betaalt, maar dat uitzonderingen nader bepaald moeten worden. Ook moeten we waken voor een 'stapeling' van eigen bijdragen voor burgers die op meerdere gebieden gebruik maken van oplossingen, bijvoorbeeld in de awbz.

Kader 8. Eigen bijdrage

Mensen dragen (financieel) bij naar vermogen via een eigen bijdrage voor het gebruik van voorzieningen binnen het sociale domein, waarbij uitzonderingen nader bepaald worden.

Regisseur Eva: “Ik heb veel vrijheid van handelen en bepaal bijvoorbeeld zelf wie ik gezinsbegeleiding kan geven. En gelukkig kan ik snel schakelen als dat nodig is, bijvoorbeeld bij het invliegen van specialistische zorg. Dan kan ik snel even overleggen met de gedragswetenschapper over de aanpak. We hebben een registratiesysteem, waarbij we met alle instanties gebruik maken van dezelfde gegevens. In dat systeem kan ik ook mijn plan van aanpak kwijt. Per casus kunnen we bepalen welke collega’s mogen meelezen en registreren. Mijn teamleider kan vervolgens met één druk op de knop geanonimiseerde registratiegegevens verzamelen. Er is veel ruimte voor burgers om aan te geven hoe ze de ondersteuning ervaren. Een keer per kwartaal zit mijn baas met de gemeente om tafel voor een tussenstand. Het gaat eindelijk over kwaliteit van dienstverlening in plaats van alleen over aantallen en uren!”

We nemen onze rol als regievoerder serieus en sturen dan ook op kwaliteit van dienstverlening. In dit beleidskader komt ook naar voren dat we ruimte willen geven aan burgers en professionals. Dit kan op gespannen voet staan met sturen op kwaliteit. Want hiervoor moeten professionals verantwoording kunnen afleggen en dus registreren wat zij doen. Het is de kunst om de juiste verhouding te vinden tussen administreren, verantwoording afleggen én ruimte geven. Daarom is de insteek: de administratieve lasten beperkt te houden door middel van een licht kwaliteitssysteem. Op deze manier kunnen we wel sturen, maar gaat er zo min mogelijk geld op aan verantwoordingsprocessen.

Uitgangspunten hierbij zijn:

- Zo weinig mogelijk administratie voor burgers en professionals.
- Zo min mogelijk doorverwijzingen.
- Meer algemene oplossingen zonder indicatie.
- Hierdoor is minder indicatie nodig.
- De vraag komt in een zo vroeg mogelijk stadium zo duidelijk mogelijk op tafel.
- Eenvoudige vragen behandelen we anders dan complexe.
- Waar iemand ook aanklopt voor hulp, de onderliggende registratie van basisgegevens is identiek en de gegevens zijn uitwisselbaar.
- Iemand hoeft maar één keer zijn gegevens te verstrekken (het principe van enkelvoudig uitvragen en meervoudig gebruik).

Hierbij hoort ook een goede ICT-ondersteuning. Informatievoorziening is een randvoorwaarde voor en draagt bij aan een effectieve en efficiënte uitvoering van taken binnen het sociale domein. Er komt veel bij kijken: informatie, advies, digitale ondersteuning bij het verhelderen van de hulpvraag, toegang tot ondersteuning, een digitaal ‘warenhuis’ voor budgethouders, digitale dossiers voor onder andere gebiedsgerichte sociale teams en backoffice-oplossingen. Om een goede informatievoorziening vorm te geven, gebruiken we zoveel mogelijk de uitkomsten en standaarden van VNG/KING in het traject over de informatisering rond de decentralisaties.

De gegevensuitwisseling in het sociaal domein moet op verantwoorde wijze verlopen. De dienstverlening gaat tenslotte over burgers in kwetsbare posities. Gegevens die gemeenten en zorgaanbieders in hun dossiers registreren, hebben vaak een medische of justitiële achtergrond. De organisatorische en technische beveiliging van gegevens en de bescherming van de privacy van de betrokkenen is van groot belang. Er moet een gedegen juridisch kader komen dat gegevensuitwisseling over de verschillende deeldomeinen mogelijk maakt. En daarnaast een helder afwegingskader over wat wel en niet is toegestaan ten behoeve van 1 gezin, 1 plan, 1 aanpak.

ICT versterkt daarnaast ook de positie van de burger, door overzicht en inzicht te bieden via een burgerportaal (website). Burgers die goed geïnformeerd zijn over hun eigen mogelijkheden kunnen beter vormgeven aan hun zelfredzaamheid. Als het burgers ontbreekt aan overzicht doen zij eerder een beroep op ondersteuning door de gemeente.

Op deze manier vormt ICT een belangrijke randvoorwaarde die bijdraagt aan de doelstelling om minder kosten in het sociaal domein te maken. We stellen een gefaseerde uitvoering voor, omdat de opgave per 1-1-2015 al complex genoeg is en relatief veel inzet van mensen en middelen zal vragen voor Lochem en Zutphen. Na 1-1-2015 volgt verbetering en verfijning.

Invulling regierol gemeente

Controller Hilde: “Veel van het budget gaat overigens op aan de inkoop van diensten. De gemeente ziet zichzelf namelijk als regievoerder en niet als uitvoerder van dienstverlening. Voor de meeste uitvoerende taken heeft de gemeente niet voldoende expertise in huis, dus dat kan zij beter overlaten aan de instellingen. Met instellingen hebben we afspraken gemaakt over de kwaliteit van de te leveren zorg en de te bereiken doelgroep; de instellingen bepalen zelf hoe de zorg wordt geleverd en op welke manier ze deze kwaliteit kunnen bereiken. Een van de manieren om dit te bereiken, is door duidelijke afspraken met de werkers in het veld te maken over welke zorgvrager wanneer welke ondersteuning kan krijgen. Het proces om te komen tot kaders voor de dienstverlening hebben we gezamenlijk met de instellingen doorlopen, vanuit het idee dat in gezamenlijkheid, met veel expertise aan tafel, de beste ideeën ontstaan. Die instellingen hebben vervolgens allemaal mogen inschrijven op de opdrachten. Het is nu aan ons om ook daadwerkelijk te bewaken dat de gewenste kwaliteit wordt bereikt. Dat bewaken doen we trouwens wel op een eenvoudige manier. De mensen op straat worden er niet beter van als er veel geld in administratieve processen gaat zitten, liever meer handen dichtbij de burger!”

In het verhaal van Hilde gaat het over sturing en regie. Voor een heldere rolverdeling tussen gemeente en professionals is sturing vanuit de gemeente nodig. In de visie is sprake van een sturingsfilosofie waarbij de gemeente hulp- en dienstverlening wil inkopen en waarbij de gemeente nadrukkelijk gebruik wil maken van de expertise van netwerkpartners. Logisch gevolg is dat de gemeente de aanbieders de vrijheid wil geven om het aanbod (gedeeltelijk) op hun eigen manier in te vullen. De gemeente ziet haar regierol als een financier die inkoopt op basis van een door de gemeente te stellen kader en die enige afstand bewaart tot de operationele uitvoering. Kortom, de gemeente bepaalt de inhoudelijke kaders, sluit contracten af en treedt op als financier.

Bij de uitwerking en invulling van de rol als gemeente, bouwen we voort op ontwikkelingen die beide gemeenten al eerder hebben ingezet: het 4R-model bij de gemeente Zutphen en het regisseursmodel van de gemeente Lochem. In beide modellen draait het om het bieden van zowel ruimte als kaders en afspraken over te bereiken resultaten en effecten. Maar ook het afleggen van verantwoording en rekenschap. Bij dat laatste gaat het niet alleen over resultaat en budget, maar ook over de samenwerking met andere professionals en de afstemming met en inspraak van burgers. Zo ontstaat een nieuw krachtenveld, waarbij de burger een veel grotere stem krijgt in de beoordeling van het behaalde resultaat. Op deze manier rekenschap afleggen, geeft een impuls aan een kwaliteitssysteem van onderaf en dragen burgers, professionals en gemeente samen bij aan een lerende organisatie.

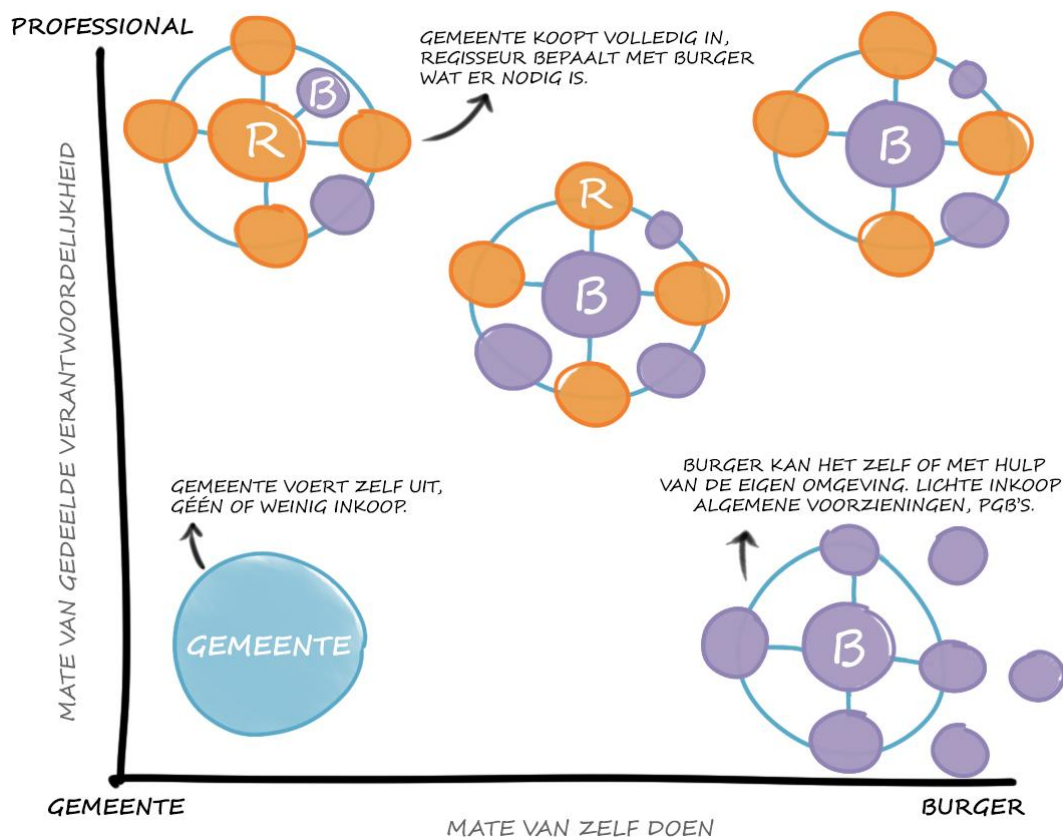
Inkoop

Alles wat de gemeente niet zelf doet, noemen we inkoop. De gemeente is dan opdrachtgever en de aanbieders van algemene en maatwerkoplossingen zijn opdrachtnemer.

De sturingsfilosofie geeft richting aan de rolverdeling tussen gemeente en professionals en aan de inkoop van hun diensten. Als opdrachtgever formuleert de gemeente helder wat het gewenste resultaat of effect is, welke kwaliteitscriteria daarbij gelden en hoeveel budget ervoor beschikbaar is. De opdrachtnemer formuleert op welke manier zij dit wil uitvoeren.

Iedere vorm van ondersteuning heeft z'n eigen karakter en vraagt daarom een eigen inkoop-oplossing. We zien de burger daarbij als eerste opdrachtgever: hij kiest in eerste instantie zelf van welke algemene oplossingen hij gebruik wil maken of dat hij liever inkoopt met een PGB.

Op basis van de gekozen sturingsfilosofie zetten we de verschillende in te kopen ondersteuningsmogelijkheden in het model:



Op basis van dit model kunnen we de verschillende manieren van inkoop indelen. In het algemeen geldt: hoe specialistischer de ondersteuning, hoe meer sturing en controle op de kwaliteit en kosten. Als we dit vertalen in de assen van het model:

- Hoe verder naar linksboven in het schema, hoe strenger de kwaliteitscriteria die we bij inkoop stellen. Denk bijvoorbeeld aan de inkoop van dure maatwerkvoorzieningen als specialistische zorg. Hierop wil de gemeente controle uitoefenen en kwaliteit bewaken.
- Hoe verder van linksboven naar rechtsonder in het schema, hoe minder behoefte aan sturing op resultaten. Want hoe groter de rol van de burger en professional om zelf invulling te geven aan het 'hoe', des te minder de gemeente stuurt en meer overlaat aan het veld. Voorbeeld: burgerinitiatieven.

Op basis van de mate van sturing en kwaliteitsbewaking die de gemeente beoogt, kiezen we vervolgens een inkoopvariant die hierbij past. Aan de rechterzijde van het model – waar burgers en professionals veel vrijheid krijgen – kunnen we dit vertalen door in te kopen in lijn met bestuurlijk aanbesteden, bijvoorbeeld volgens het zogenaamde coöperatiemodel of wijkbudgetten. Insteek van de gemeente is steeds een duurzame relatie met de professionals waarmee we inkooprelatie aangaan. Daar waar dit mogelijk, efficiënt en effectief blijkt, zullen we in samenwerking met andere gemeenten – binnen de daarvoor bestaande samenwerkingsverbanden – gezamenlijk inkopen.

Zowel subsidieverstrekking als inkoop via raamovereenkomsten zijn vormen van inkoop. De vrije keuze tussen subsidieverstrekking en andere vormen van inkoop wordt door de wet wel enigszins beperkt. Subsidieverstrekking *mag* zeker niet:

- Als het initiatief van gemeente komt.
- Als de ontvangende organisatie commerciële activiteiten uitvoert.
- Als er meer gegadigden zijn die de activiteiten willen uitvoeren.

En daarnaast *kan* subsidieverstrekking zeker niet als het uitvoeren van activiteiten afdwingbaar moet zijn.

Kader 9. Inkoop

We stellen bij de inkoop specifiekere eisen voor kwaliteit en effectiviteit naar mate het zelf (kunnen) doen door burgers afneemt en het (financiële) risico van de gemeente groter wordt.

Financiën

Over de budgetten die de gemeente krijgt voor de nieuwe taken in het sociaal domein is op dit moment nog veel onbekend. Vanaf 1 januari 2015 zal het deelfonds sociaal domein van kracht zijn. De verdeling van de budgetten Jeugdzorg en de WMO 2015 zal in het jaar 2015 plaatsvinden op basis van historische gegevens. Vanaf 2016 wordt in stappen een objectief verdeelmodel ingevoerd. Naar de wijze van toevoeging en verdeling van het participatiebudget laat het Rijk momenteel onderzoek uitvoeren. Het resultaat hiervan is nog niet bekend.

Deelfonds sociaal domein

Met de decentralisaties krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor het brede sociaal domein op het gebied van participatie naar werk, maatschappelijke ondersteuning en jeugd. In het regeerakkoord en de decentralisatiebrief is afgesproken dat gemeenten ruime beleidsvrijheid krijgen in de te decentraliseren taken. Daarbij past ook één ('ontschot') budget, gericht op het vergroten van participatie in de maatschappij, om deze taken uit te kunnen voeren. Het kabinet stelt gemeenten op deze manier optimaal in staat integraal beleid te voeren op de brede participatie van mensen en maatwerk te leveren in hun ondersteuningsbehoefte.

Hiervoor creëert het kabinet een sociaal deelfonds vanuit diverse geldstromen. Dit bestaat uit het Participatiebudget⁵, middelen voor de maatschappelijke ondersteuning (WMO) en middelen voor de uitvoering van de Jeugdwet. Er wordt nog bekeken welke onderdelen binnen het gemeentefonds zoveel inhoudelijke en beleidsmatige raakvlakken hebben, dat het – vanuit het oogpunt van sturing en verantwoording – logisch is deze middelen aan het sociaal deelfonds toe te voegen. Denk bijvoorbeeld aan de huidige WMO-middelen, de bestaande gemeentefondsmiddelen voor maatschappelijke ondersteuning en jeugd en de uitvoeringskosten van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Het kabinet kiest ervoor de huidige middelen voor het Inkomensdeel van de WWB, die nu als specifieke uitkering worden verstrekt, per 1-1-2015 niet toe te voegen aan het sociaal deelfonds. Wellicht dat dit later, als het verdeelmodel is geoptimaliseerd, alsnog gebeurt.

De regering kiest een bekostigingssystematiek, waarmee gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen en zij tegelijkertijd voor zichzelf via een aantal bestedingsvoorwaarden voldoende zekerheid creëert dat signalen over de uitvoering vroegtijdig worden opgepakt en de regering waar nodig kan bijsturen.

Het gaat om de volgende *bestedingsvoorwaarden*:

- De middelen in het deelfonds sociaal domein worden apart geormerkt in het gemeentefonds en kunnen alleen vrij worden besteed aan de onderscheiden doelen van het sociaal deelfonds. Herschikking naar andere bestedingsdoelen (bijvoorbeeld wegen, riolen of het verstrekken van bijstandsuitkeringen) is niet toegestaan.
- Het financieel risico ligt bij gemeenten; zij zijn verantwoordelijk voor eventuele financiële tekorten in het sociaal domein.
- Op lokaal niveau vindt zoals gebruikelijk horizontale verantwoording plaats over de besteding van de middelen in het sociaal deelfonds aan de gemeenteraad. Er vindt geen verticale verantwoording plaats aan het Rijk over de besteding van het budget sociaal.
- Gemeenten zullen jaarlijks aan het Rijk wel informatie verstrekken over de besteding van de middelen in het sociaal domein. Op deze manier heeft het Rijk inzicht in de bestedingen van alle individuele gemeenten.
- Onderbesteding in een bepaalde gemeente kan aanleiding zijn voor nader onderzoek naar de oorzaken, waarbij ook wordt gekeken naar de prestaties van een gemeente. In het uiterste geval kan het Rijk ingrijpen door de uitbetaling uit het deelfonds sociaal domein op te schorten en van de betrokken gemeente verbetermaatregelen eisen. Als het kabinet van oordeel is dat de gemeente een adequaat verbeterplan heeft, wordt de opschorting beëindigd en krijgt de desbetreffende gemeente alsnog de opgeschorte middelen uitbetaald.

⁵ Met de decentralisatie van de Participatiewet voegt de regering - naast de middelen vanuit SZW voor reïntegratie - ook middelen aan het participatiebudget toe in verband met het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen en de begeleiding van mensen die niet meer de Wsw kunnen instromen en voor het zittend bestand Wsw. Ook de huidige middelen die in het Participatiebudget zitten voor volwasseneneducatie (OCW) worden toegevoegd.

Globaal financieel kader voor het sociaal domein

Dat het bij de decentralisaties om heel veld geld gaat, blijkt uit het volgende overzicht. Hier krijgt u een indicatie van de budgetten die hiervoor in 2012 beschikbaar waren op rijksniveau en de kortingen (in procenten) die hierop door het rijk worden doorgevoerd tot aan 2017. De cijfers in dit overzicht zijn indicatief bedoeld en zeker niet volledig.

Macrobudgetten Sociaal Domein			
	Huidig of nieuwe taak voor de gemeenten	Indicatie huidige budgetten (2012 in miljarden)	Indicatie oplopende budgetkorting tot 2017 (in %)
Werk en Inkomen			
- Inkomensregelingen (BUIG)	Huidig	€ 5,00	-4%
- WSW	Huidig	€ 2,40	-28%
- Participatie	Huidig	€ 0,90	-37%
- Wajong	Nieuw	€ 2,30	-45%
Totaal		€ 10,60	
Maatschappelijke ondersteuning			
- Huishoudelijke hulp	Huidig	€ 1,50	-40%
- Begeleiding AWBZ	Nieuw	€ 2,90	-25%
- Persoonlijke verzorging	Nieuw	€ 6,30	-15%
- Beschermd wonen	Nieuw	€ 1,00	0%
- Inkomensondersteuning	Nieuw	€ 1,20	-39%
Totaal		€ 12,90	
Jeugdzorg	Nieuw	€ 3,50	-15%
Totaal		€ 27,00	
Waarvan nieuwe taken		€ 17,20	

De decentralisaties resulteren dus in substantiële taakuitbreiding en extra budgetten (25% tot 35%) voor gemeenten. Door deze taakuitbreiding nemen de budgetten voor het sociaal domein in totaal met ongeveer 175% toe. Het kabinet voert in totaal € 2,9 miljard aan kortingen door op de taken in het sociaal domein die naar gemeenten worden gedecentraliseerd. Efficiencykortingen en kortingen die onvermijdelijk leiden tot minder zorg.

Risico's

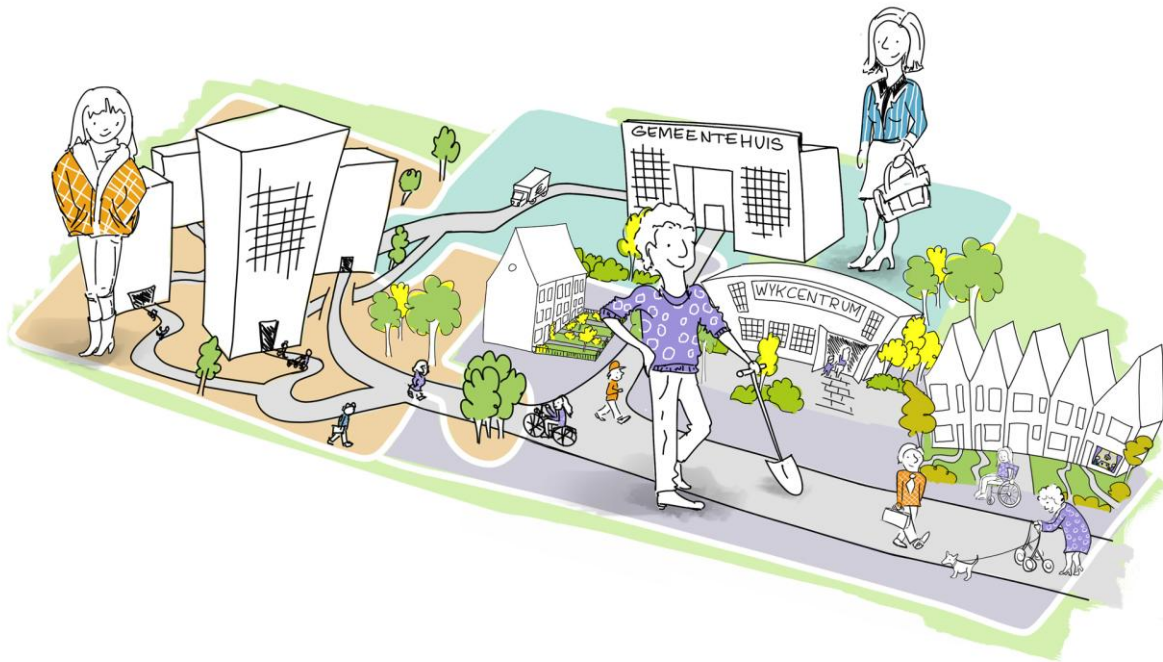
In 2015 zijn we wettelijk verplicht om continuering van de jeugdzorg te garanderen. Dit betekent dat we lopende contracten en behandelingen moeten overnemen. Deze (meestal dure) zorg is veelal regionaal georganiseerd. In de jeugdzorg is dit vastgelegd in het regionaal transitie arrangement.

Voor alle drie de decentralisaties komt er een gekort budget naar gemeenten, terwijl de transformatie net is ingezet. De transformatie moet mede zorgen voor reductie van de kosten.

Hierdoor bestaat het risico op budget overschrijding. We zullen daarom de uitgaven in 2015 strak monitoren. Als overschrijding dreigt zullen we het beleid moeten bijstellen.

Daarnaast hebben we per decentralisatie een risico analyse gemaakt. De top 10 per decentralisatie vindt u in de bijlage.

Toegroeien naar de nieuwe samenleving



We verwachten dat we als samenwerkende gemeenten niet alle facetten van de drie decentralisaties op een vernieuwende, integrale wijze gereed hebben op 1-1-2015. Er is sprake van een groeiproces, omdat we niet kunnen wachten tot al het beleid is uitgekristalliseerd, van landelijk tot lokaal.

Uitvoeringsagenda

Het verhaal dat we hier schetsen geeft een stip op de horizon weer. We geven hiermee aan in welke richting de beweging van de decentralisaties is. Daarbij schetsen we slechts op hoofdlijnen welke keuzes nodig zijn om bij dat toekomstbeeld uit te komen. Deze hoofdlijnen bepalen welke acties we inzetten en aan hand hiervan stellen we een uitvoeringsagenda voor 2014 op. Deze uitvoeringsagenda wijst de weg hoe we van het huidige kunnen komen naar het gewenste.

We willen 2014 gebruiken om de contouren die we in dit document hebben geschetst, in te vullen. Dit betekent oplossingen inkopen, mandaten nader invullen, verordeningen opstellen, mensen coachen naar hun nieuwe rol, netwerken met elkaar verbinden, etcetera. Alles met het doel om op 1 januari 2015 een basisconcept klaar te hebben om volgens de nieuwe manier te gaan werken. In de jaren daarna kunnen we dit concept vervolgens verder doorontwikkelen.

Belangrijke data voor de gemeenteraad

Op diverse momenten in 2014 speelt de gemeenteraad een belangrijke besluitnemende rol.

	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Algemeen beleidskader		X										
Regionale beleidsnotitie jeugd		X										
Kadernotitie WMO						X	X					
Kadernotitie jeugd						X	X					
Kadernotitie participatie						X	X					
Meerjarenbegroting sociaal domein (reguliere p&c cyclus)						X						
Opdrachtverstrekking uitvoering participatiewet						X	X					
Verordening participatie											X	
Verordening WMO											X	
Verordening jeugd											X	
Begroting sociaal domein 2015 (reguliere p&c cyclus)											X	

Co-creatie in een groeiproces

Input van professionele organisaties en individuele aanbieders/zorgverleners maakt tijdens het voortraject en de doorontwikkeling co-creatie mogelijk tussen de gemeente en aanbieders. Pilots vormen in dit verband een energieke vorm van co-creatie. Zo kunnen we toewerken naar een nieuwe manier van samenwerken en samen met ketenpartners ervaringen opdoen en toetsen in de praktijk. Een aantal van deze experimenten is al opgestart; meer zullen in de loop van 2014 volgen.

Tot slot

Dit beleidskader omvat een aantal kaders met bijbehorende uitgangspunten en schetst daarmee op hoofdlijnen de richting van een transformatie van de samenleving. Het is goed om in het achterhoofd te houden dat het hier gaat om een momentopname van ons toekomstbeeld, op basis van de kennis van nu. De ontwikkelingen volgen elkaar momenteel in een hoog tempo op. Na vaststelling van deze kaders volgt een intensieve periode van nadere uitwerking en praktische invulling van de drie decentralisaties. Ongetwijfeld lopen we daarbij tegen knelpunten aan en bouwen we met elkaar kennis op die tot nieuwe inzichten en standpunten leidt. Zoals wij onze partners ruimte willen geven om hun weg te zoeken in de decentralisaties, zo moeten we als gemeente onszelf de ruimte te geven om mee te kunnen bewegen in alle ontwikkelingen. We beschouwen dit beleidskader dan ook als een startpunt om op verder te bouwen.

Bijlage 1. Risico's

Top 10 risico's Jeugdzorg⁶

Nr.	Risicogebeurtenis	Gevolgen	Risicogebied	Risicocategorie
R224	Verkiezingen: Een andere Raad kan zorgen voor vertraging van besluitvorming, wijziging of stoppen van eerder ingezet beleid	Financieel - Nieuwe raadsleden met onvoldoende kennis; Andere richting; Vertraging besluitvorming	Zorg & Welzijn	Informatie / strategie
R225	Wetgeving is onduidelijk en niet vastgelegd	Financieel - Criteria onduidelijk	Zorg & Welzijn	Juridisch / Aansprakelijkheid
R226	Samenwerking tussen Raad en College: Raad laat zich ook leiden door individuele gevallen (buiten kaderstelling) calamiteiten zijn er altijd ook bij een goede inrichting van het veld	Imago - Burger zoekt pers op; Financieel - Burger klopt aan bij een raadslid; Burger klopt aan bij een bestuurder	Zorg & Welzijn	Informatie / strategie
R219	Budgetoverschrijding: Er is een korting van (nu 18%) voorzien	Financieel - Druk op andere beleidsvelden door beperkte beschikbare middelen; Imago - ...	Zorg & Welzijn	Financieel
R228	De transformatie vraagt om een maatschappelijke verandering. Er is niet veel tijd beschikbaar tot invoering van nieuwe wet. Er zijn maatschappelijke onrust kunnen ontstaan (bij veld en organisaties).	Financieel - Personeel wil vasthouden aan oude werkwijze; Concurrentie tussen organisaties; Cliënt blijft recht op zorg claimen	Zorg & Welzijn	Imago / politiek
R229	Gevaar voor gebrek aan continuïteit en vertraging	Financieel - Personeel loopt weg; Interne org. transformatie verloopt traag	Zorg & Welzijn	Imago / politiek
R227	Druk op de verantwoordelijk portefeuillehouder via bezuinigen en gebrek aan continuïteit	Financieel - Onvoldoende waarde prev. voorveld	Zorg & Welzijn	Bedrijfsproces
R231	Medicalisering van de zorg veroorzaakt een grotere vraag. Men moet steeds op zoek naar een etiket (ouders en instellingen) om actie te kunnen veroorzaken.	Financieel - Ouders blijven recht op zorg claimen	Zorg & Welzijn	Informatie / strategie
R221	Frictiekosten: Organisaties krijgen te maken met faillissement en/of afslanken en kunnen hun kosten voor personeel en huisvesting niet (op korte termijn) ombuigen	Financieel - Budget overschrijding niet gedekt door het Rijk; Beslag op algemene middelen; Imago - Imagoschade	Zorg & Welzijn	Financieel
R223	Verkeerd gekozen sturingsmodel waardoor er op input gestuurd gaat worden en de huidige perverse prikkels financieel blijven bestaan.	Financieel - Geen sturing op middelen mogelijk	Zorg & Welzijn	Financieel

⁶ uit: rapportage gemeente Zutphen, Nederlands Adviesbureau Risicomanagement

Top 10 risico's Participatie

Nr.	Risicogebeurtenis	Gevolgen	Risicogebied	Risicocategorie
R214	Samensmelting expertises van Het Plein en Delta is essentieel voor de uitvoering Participatiewet. Besluitvorming over de gewenste uitvoeringsstructuur vereist zorgvuldig traject met de vijf gemeenteraden.	Onvoldoende tijd om de gewenste uitvoeringsorganisatie tijdig in te richten, waardoor er in eerste instantie projectmatig zal moeten worden gewerkt	Personeel & Organisatie	Bedrijfsproces
R210	De omvang van de groep mensen die een aanspraak gaat doen op de WWB is nog onduidelijk. Er komen nieuwe aanvragen als gevolg van de veranderingen in de SW en Wajong (herkeuring). Het is onwaarschijnlijk dat deze grotere groep gefaciliteerd kan worden om te participeren in de samenleving. Mogelijk komen er meer mensen thuis te zitten.	Financieel - Onvoldoende medewerkers met vereiste kennis (kwantitatief + kwalitatief)	Zorg & Welzijn	Personeel / Arbo
R213	Het niet kunnen mobiliseren van de werkgevers in Lochem en Zutphen	Financieel - Te weinig betaalde arbeidsplaatsen	Verbonden partijen	Informatie / strategie
R212	Het absorptievermogen van de samenleving wordt overschat	Financieel - ...	Zorg & Welzijn	Informatie / strategie
R211	Het absorptievermogen van de arbeidsmarkt wordt overschat: het zal niet mogelijk zijn de nieuwe grote groep (Wajongers als gevolg van herkeuring en SWers als gevolg van afbouw SW) die zich concentreert aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan het werk (of participatie) te helpen.	Financieel - ...	Zorg & Welzijn	Informatie / strategie
R209	Het risico dat we met de beschikbare middelen niet de zorg kunnen bieden die we willen	Financieel - Meer kwetsbare burgers thuis achter de geraniums	Zorg & Welzijn	Personeel / Arbo

Top 10 risico's WMO/AWBZ

Nr.	Risicogebeurtenis	Gevolgen	Risicogebied	Risicocategorie
R207	Cliënten ontvangen teveel, te weinig of verkeerde zorg	Financieel - Het budget is niet toereikend; Schrijnende gevallen; Imago - Calamiteiten en incidenten (ongelukken, overlast); Media aandacht; College onder druk	Zorg & Welzijn	Informatie / strategie
R208	Burger verwacht (meer, andere of überhaupt) hulp, maar krijgt het niet. De	Financieel - Burger start rechtszaak of dient klacht in; Bezwaren/rechtszaak	Zorg & Welzijn	Informatie / strategie

	verwachtingen over zorgverlening bij burgers kunnen niet worden waargemaakt.	afhandelen; Imago - Burger zoekt media op; Media aandacht; College onder druk		
R199	De veranderingen in wettelijke kaders zullen klachten van burgers geven (bijv. PGB niet meer voor hele gezin inzetbaar). Wanneer politiek reageert op incidenten zal dat de slagkracht beperken.	Financieel - Niet de gewenste of optimale dienstverlening; Aansprakelijkheidstelling; ; Imago - Perspublicaties over incidenten; Verlies van vertrouwen bij cliënten; Schade bestuurder; Schade professional	Algemene dekkingsmiddelen	Imago / politiek
R191	Op dit moment kan een organisatie via de aanvraag van een voorziening een klant aan zich binden. Het is de vraag of straks alle klanten wel passend bediend kunnen worden.	Financieel - ...; Imago - Er zullen ontevreden burgers blijven	Verbonden partijen	Informatie / strategie
R206	Er kunnen bezwarenprocedures ontstaan als gevolg van het maatwerk in de uitvoering	Financieel - Capaciteit nodig voor afhandelen; Consequenties voor indicatiebeleid, met mogelijk als gevolg meer en hogere indicaties	Juridische zaken	Juridisch / Aansprakelijkheid
R204	Ook in financiële zin is er sprake van domein denken	Financieel - Kans op overschrijding op 1 budget	Informatie en automatisering	Financieel
R190	Spraakverwarring tussen organisaties omdat ze allen een eigen jargon, eigen belang en wens tot voortbestaan hebben	Financieel - Er wordt dus niet naar optimale samenwerking gezocht met als gevolg dat er gaande weg de rit organisaties buiten de boot vallen; 10% budget; Imago - Gemeente heeft het slecht georganiseerd	Verbonden partijen	Informatie / strategie
R192	De deskundigheid over inkoop en aanbesteding is beperkt in huis	Financieel - Inkoop contracten bevatten 'losse eindjes' (juridisch niet waterdicht); Budgetoverschrijding; Imago - Twijfel en beheer door de gemeente (raad)	Personeel & Organisatie	Juridisch / Aansprakelijkheid
R188	Organisaties willen niet voldoende duidelijkheid bieden	Financieel - Samenwerking komt niet tot stand; We krijgen het aanbod niet binnen het budget rond; De korting van 25% wordt niet gerealiseerd; Imago - Klachten van burgers	Verbonden partijen	Informatie / strategie
R193	Personeel denkt nog in de afzonderlijke disciplines binnen het sociaal domein	Financieel - Eenzijdige adviezen en aanpak leveren suboptimaal resultaat op; Veel coördinatie nodig en beheerssystemen; Bij 20% extra kosten een additionele aanpak --> te dure trajecten; Imago - Plaatselijke pers; Ontevreden cliënten	Personeel & Organisatie	Personeel / Arbo

Bijlage 2. Input van buiten

Op diverse momenten zijn er bijeenkomsten georganiseerd met spelers in het veld. Een greep uit de bijeenkomsten.

Projectgroep WMO:

- Voorlichtingsbijeenkomsten aan belangengroepen
- Gesprekken met alle organisaties die extramurale begeleiding bieden
- Gesprekken met het platform maatschappelijke ondersteuning
- Gesprekken met WMO-raad en cliëntenraad Het Plein
- Gesprekken met individuele burgers

Projectgroep Jeugd:

- Gesprekken met de partners in passend onderwijs
- Gesprekken met de partners rondom CJG4kracht
- Gesprekken met de kernpartners van CJG Zutphen en CJG Lochem.
- Gesprekken met regio Oost Veluwe/ Midden IJssel

Projectgroep Participatie:

- Discussiebijeenkomst met raden en maatschappelijke organisaties
- Werksessie Tegenprestatie met maatschappelijke organisaties en cliëntenraad
- Directeurenoverleg en bestuurlijke conferentie met regiopartners UWV, VNO/NCW en directeuren werkpleinen en sw-bedrijven
- Individuele gesprekken met werkgevers en maatschappelijke organisaties over dienstverlening aan werkgevers en beschikbaar stellen onbetaalde werkplekken

Thema Burgerkracht

- Ontbijtsessies
- Bijeenkomst en gesprekken met WMO-raad en actieve burgers
- Provinciale en landelijke themasessies

Thema toegang:

- Individuele gesprekken met diverse vertegenwoordigers uit het veld
- Ontbijtsessie met zo'n 30 vertegenwoordigers van organisaties uit het veld
- Input voor het proces van vertegenwoordigers van diverse instellingen (via werkgroep multiprobleem Zutphen: Jeugdzorg, Vangnet, Veiligheidshuis, Perspectief, Plein)
- Ervaringen van andere gemeenten (Enschede, Rotterdam, Almere, Groningen, Woerden), VNG en KING

