

Beleidsplan
Drie Decentralisaties 2015-2018
Gemeente Opsterland
(versie 6, d.d. 19-11-2014)

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Totstandkoming van beleid	1
1.3	Leeswijzer.....	2
2	Opgave	3
2.1	Decentralisaties	3
2.2	Nieuwe doelgroepen	4
2.3	Stapelning in gebruik van voorzieningen	6
3	Visie en ambitie: mienskip en stipe	7
3.1	Visie en ambitie	7
3.2	Centrale uitgangspunten	8
3.3	Context	8
4	Transitie en transformatie	12
4.1	Transitie.....	12
4.2	Transformatie	13
5	Wmo 2015.....	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Huidige situatie	19
5.3	Doelen	19
5.4	Aannames	20
5.5	Preventie	20
5.6	Vroegsignalering en lichte ondersteuning	21
5.7	Vrij toegankelijke voorzieningen.....	22
5.8	Lokale maatwerkvoorzieningen.....	24
5.9	Provinciale maatwerkvoorzieningen.....	26
6	Jeugdwet.....	27
6.1	Inleiding	27
6.2	Huidige situatie	27
6.3	Doelen	28
6.4	Aannames	28
6.5	Vernieuwing - demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren	28
6.6	Het versterken van het opvoedkundig klimaat (primaire preventie).....	29
6.7	Eerder hulp op maat (secundaire preventie).....	30
6.8	Eén gezin, één plan, één regisseur (tertiaire preventie)	32
6.9	Ruimte voor professionals	33
6.10	Vrij toegankelijke voorzieningen.....	33
6.11	Lokale maatwerkvoorzieningen.....	34
6.12	Provinciale maatwerkvoorzieningen.....	35
7	Participatiewet.....	36
7.1	Inleiding	36
7.2	Huidige situatie	36
7.3	Doelen	36

7.4	Aannames	36
7.5	Armoede en minimabeleid.....	37
7.6	Startkwalificatie jongeren	37
7.7	Taalniveau	38
7.8	Re-integratiebeleid	38
7.9	Werkgeversbenadering	39
7.10	Nieuwe instrumenten.....	40
8	Financiën, inkoop en eigen bijdragen.....	41
8.1	Financiën	41
8.2	Inkoop.....	43
8.3	Eigen bijdragen.....	46
9	Medezeggenschap en rechtsbescherming.....	48
9.1	Medezeggenschap	48
9.2	Rechtsbescherming.....	49
10	Monitoring, kwaliteit en communicatie	53
10.1	Monitoring.....	53
10.2	Kwaliteit	54
10.3	Communicatie.....	55

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf 1 januari 2015 treden de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet in werking. Met het in werking treden van deze nieuwe wetten wordt de gemeente verantwoordelijk voor vrijwel de gehele maatschappelijke ondersteuning van inwoners, van jong tot oud. Deze stelselwijziging in het sociaal domein heeft als doel om:

- de fragmentatie van het ondersteuningsaanbod tegen te gaan;
- de rol van de rijksoverheid in dat ondersteuningsaanbod te reduceren;
- de omvang en de kosten van de verzorgingsstaat te beperken;
- een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de participatiesamenleving.

De wettelijke veranderingen – ook wel aangeduid als transities of decentralisaties – raken vooral inwoners die zich in een kwetsbare positie bevinden, omdat zij problemen ervaren op één of meer leefgebieden: wonen, werk en dagbesteding, inkomen, onderwijs, opvoeden en opgroeien, gezondheid, welzijn en sociale contacten. Gemeenten krijgen de opgave om met minder middelen de maatschappelijke ondersteuning slimmer en beter te organiseren. Dit vraagt om zorgvuldige besluiten van de gemeente Opsterland.

In het voorliggende *Beleidsplan drie decentralisaties 2015-2018* wordt op basis van een visie aangegeven wat de gemeente Opsterland in het brede sociaal-maatschappelijke domein wil bereiken op de lange termijn. Daarnaast wordt op hoofdlijnen geschetst hoe de gemeente Opsterland de maatschappelijke ondersteuningstaken denkt te gaan organiseren en uitvoeren binnen de wettelijke kaders. Daarvoor is het nodig een aantal keuzes te maken over de uiteindelijke vormgeving van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Uitgangspunt bij deze keuzes is de wens om te komen tot een vernieuwing en versterking – ook wel aangeduid als transformatie – van het sociaal-maatschappelijke domein.

1.2 Totstandkoming van beleid

In mei 2013 hebben de gemeenteraden van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland (OWO) de nota 'Visie op de drie decentralisaties' vastgesteld. In deze nota hebben de OWO-gemeenten gekozen voor een integrale aanpak van de drie decentralisaties en voor een gemeenschappelijke basisvisie op de toekomstige taken. In dit beleidsplan wordt deze basisvisie verder uitgewerkt en worden richtinggevende keuzes gemaakt voor de transities en voor het bouwen aan de nieuwe sociale infrastructuur. Tegelijk met het beleidsplan worden verordeningen voor de uitvoering van de drie nieuwe wetten opgesteld. Samen moeten deze documenten er aan bijdragen dat de gemeente Opsterland op 1 januari 2015 klaar is om haar nieuwe rol voor inwoners en zorgaanbieders waar te maken.

Voor dit beleidsplan heeft consultatie plaatsgevonden met de Wmo-raad Opsterland, het Cliëntenplatform uitkeringsgerechtigden en minima Opsterland (Cumio) en het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO – Passend Onderwijs) Zuidoost-Friesland. Na besluitvorming over het beleidsplan start de uitvoeringsfase voor de transities. Vervolgens zal met de OWO-gemeenten, inwoners, adviesorganen, beroepskrachten en instellingen verder worden gewerkt aan de transformatie van het sociaal-maatschappelijke domein.

Om de in het beleidsplan gestelde doelen te kunnen halen moeten de komende vier jaren veel acties worden uitgewerkt en uitgevoerd. Daarnaast moet er voldoende ruimte zijn om succesvolle activiteiten uit te breiden en om acties die niet direct leiden tot het behalen van de gestelde doelen weer te beëindigen. Omdat de ontwikkelingen in het sociaal domein wordt gekenmerkt door veel onzekerheden, een hoge mate van complexiteit en onvoorspelbaarheid, worden voor de drie decentralisaties jaarlijks uitvoeringsplannen opgesteld. De, in dit document, geformuleerde beleidsdoelen zullen worden uitgewerkt in concrete resultaten en activiteiten welke SMART worden beschreven. Deze uitvoeringsplannen worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opgave geschetst. Hoofdstuk 3 geeft de visie en de ambitie van de gemeente Opsterland op de drie decentralisaties weer. In hoofdstuk 4 wordt beschreven wat de transitie en de transformatie in het sociaal domein inhouden en wat dit betekent voor de uitvoering. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 worden voorstellen gedaan voor de uitwerking van specifieke verantwoordelijkheden uit de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Hoofdstuk 8 geeft inzicht in de thema's financiën, inkoop en eigen bijdragen. In hoofdstuk 9 wordt de medezeggenschap en de rechtsbescherming van inwoners beschreven. In hoofdstuk 10 wordt tot slot beschreven hoe wij de uitvoering van het beleid zullen volgen, hoe wij de kwaliteit van de dienstverlening borgen en hoe wij inwoners, aanbieders en andere belanghebbenden informeren over ons beleid.

In deze nota betekent 'wij' de gemeente Opsterland.

2 Opgave

2.1 Decentralisaties

2.1.1 Wmo 2015

Vanaf 1 januari 2015 wordt de gemeente Opsterland verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de ondersteuning van burgers die zelf onvoldoende redzaam zijn en onvoldoende in staat zijn tot participatie. De verantwoordelijkheid van de gemeente verandert en de Wet maatschappelijke ondersteuning van 2007 wordt vervangen door een nieuwe wet: de Wmo 2015. In dat kader gaat een deel van de middelen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) over naar het Gemeentefonds. Het gaat hierbij om het decentraliseren van verantwoordelijkheden, waarbij gemeenten op basis van de Wmo 2015 op een andere manier invulling aan de ondersteuning zullen geven. De huidige AWBZ wordt volledig ontmanteld en gaat vanaf 2015 deels op in de Wmo en in de Zorgverzekeringswet. De nieuwe Wet langdurige zorg regelt vanaf 2015 de ondersteuning aan mensen die niet meer zelfstandig kunnen wonen.

Het gaat in de AWBZ en de huidige Wmo om de volgende veranderingen:

- de ondersteuning van mensen die niet in een instelling wonen (extramuraal), gaat van de AWBZ naar de Wmo. Het gaat dan om individuele begeleiding, groepsbegeleiding (waaronder dagbesteding en dagopvang) en het daarbij behorend vervoer, kortdurend verblijf ter ontlasting van mantelzorgers (respijtzorg), de inloopvoorziening in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de ondersteuning door een doventolk;
- het recht op geïndiceerde zorg, zoals dit in de AWBZ bestond, wordt aangepast. In de Wmo 2015 wordt dit veranderd naar een opdracht aan de gemeente om te zorgen voor het ondersteunen van kwetsbare groepen.
- beschermd wonen voor mensen met GGZ-problematiek wordt een gemeentelijke taak, waarvan de uitvoering bij de centrumgemeente Leeuwarden is neergelegd.
- het huidige budget voor huishoudelijke hulp wordt gekort met 32 procent;
- de gemeente ontvangt aanvullende financiële middelen om maatwerkvoorzieningen te bekostigen voor mensen met een beperking. Dit is nodig, omdat andere compensatieregelingen worden afgeschaft, zoals de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatieregeling Eigen Risico (CER);
- de middelen voor cliëntondersteuning via MEE worden naar het gemeentefonds overgeheveld;
- het landelijk geldende mantelzorgcompliment wordt afgeschaft. Een deel van het budget wordt overgeheveld naar het gemeentefonds. De Wmo verplicht gemeenten vervolgens om mantelzorgers te complimenteren.

Daarnaast stuurt het Rijk in de Wet langdurige zorg op een sterke vermindering van plaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen en in instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. Meer mensen hebben straks dus (extra) ondersteuning vanuit de Wmo nodig om langer thuis te kunnen blijven wonen.

2.1.2 Jeugdwet

Om de grote druk op de gespecialiseerde jeugdzorg terug te dringen en de verkokerde manier van werken binnen de jeugdhulp aan te pakken, heeft het Rijk gekozen voor een nieuw stelsel voor jeugdhulp, waarin de gemeenten de regie krijgen over alle jeugdhulp. De opdracht aan gemeenten is uitgewerkt in de Jeugdwet die op 1 januari 2015 in werking treedt. Vanaf die datum wordt de gemeente Opsterland verantwoordelijk voor alle jeugdhulp, waaronder:

- geestelijke gezondheidszorg voor jongeren (jeugd-GGZ, zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet);
- zorg voor licht verstandelijk beperkten (jeugd-LVB, zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet);
- provinciaal georganiseerde jeugdzorg (waaronder toegang tot hulp, advies- en meldpunt kindermishandeling, kindertelefoon, ambulante en residentiële zorg en pleegzorg);
- gesloten jeugdzorg;

- jeugdbescherming;
- jeugdreclassering.

De gemeente blijft daarnaast de preventieve taken uitvoeren waarvoor zij al eerder verantwoordelijk was, namelijk:

- jeugdgezondheidszorg;
- preventief jeugdbeleid (inclusief informatie, advies en signalering);
- pedagogische hulp (opvoedingsondersteuning aan ouders en gezinnen en schoolmaatschappelijk werk);
- toegang bieden tot het gemeentelijk hulpaanbod;
- coördinatie van hulp op lokaal niveau.

De doelen van de stelselwijziging jeugd zijn: meer preventie en eerdere ondersteuning, meer uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, minder snel problemen medicaliseren, betere samenwerking rond gezinnen en integrale hulp op maat. Het Rijk past een efficiencykorting toe op het budget dat gemeenten ontvangen voor de nieuwe taken. Deze bedraagt 3 procent in 2015, 10 procent in 2016 en 15 procent in 2017. De gemeente moet periodiek een beleidsplan Jeugdhulp vaststellen, en een verordening voor de uitvoering van dit plan.

2.1.3 Participatiewet

Op 1 januari 2015 wordt ook de Participatiewet ingevoerd. Het doel van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen toe te leiden naar werk, bij voorkeur werk bij een reguliere werkgever. De gemeente Opsterland wordt verantwoordelijk voor inkomensondersteuning en voor de participatie en re-integratie van een bredere doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De belangrijkste wijzigingen door de komst van de Participatiewet zijn:

- de Wet Sociale Werkvoorziening wordt per 1 januari 2015 afgesloten voor mensen met een arbeidshandicap;
- de Wet Werk en Bijstand gaat op in de Participatiewet;
- de Wajong blijft bestaan voor jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben;
- er komt een instrument loonkostensubsidie 'nieuwe stijl' voor mensen met een arbeidsbeperking;
- er komt een nieuwe voorziening beschut werken;
- er is één gebundeld re-integratiebudget. Op dit budget wordt een flinke korting doorgevoerd, bestaand uit een korting op het voormalig participatiebudget en een efficiencykorting op de subsidie per sociale werkplaats;
- er is sprake van activerende bijstand door bestaande ontheffingen van arbeid en re-integratieplicht te herzien;
- de verplichte tegenprestatie naar vermogen wordt ingevoerd.

De Participatiewet moet de gemeente in staat stellen meer mensen te laten participeren, budgetten gericht en effectiever in te zetten en kosten te besparen. Voor wie (nog) niet kan werken, is meedoen naar vermogen (participatie) aan de orde. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten worden ingezet, zoals vrijwilligerswerk, arbeidsmatige dagbesteding en beschut werken. De gemeente is niet verplicht om een periodiek beleidsplan vast te stellen voor de Participatiewet. Wel moet zij voor diverse taken verordeningen vaststellen.

2.2 Nieuwe doelgroepen

2.2.1 Wmo 2015

Op dit moment heeft de gemeente in de Wmo al een brede verantwoordelijkheid voor de ondersteuning bij de participatie en zelfredzaamheid van inwoners. Deze verantwoordelijkheid omvat zorg voor de sociale samenhang en participatie in brede zin en het bieden van compenserende voorzieningen, zoals huishoudelijke hulp, rolstoelen of vervoersvoorzieningen. Daarnaast zijn in de huidige Wmo-prestatievelden taken voor maatschappelijke opvang,

verslavingszorg en openbare geestelijke gezondheidszorg opgenomen. In de Wmo 2015 komen daar enkele nieuwe taken en klantgroepen bij: de individuele en groepsbegeleiding bij de participatie en zelfredzaamheid van mensen met een beperking, het organiseren van kort verblijf ter ontlasting van mantelzorgers, het vervoer dat nodig is voor de uitvoering van de begeleiding en het kortdurend verblijf en het beschermd wonen voor mensen met psychische problemen.

De aantallen huidige gebruikers van deze ondersteuningsvormen, inclusief een kostenindicatie zijn, opgenomen in onderstaande tabel.

Aantallen huidige gebruikers en kosten Wmo-ondersteuning

Type Wmo-ondersteuning	Aantallen Persoonsgebonden budgetten	Aantallen Zorg in natura	Totale kosten
Begeleiding individueel	95	243	€ 1.533.290
Begeleiding in een groep	32	130	€ 1.110.382
Vervoer	-	31	€ 27.466
Kortdurend verblijf	-	2	€ 795
Beschermd wonen	-	34	€ 82.846
Totaal	127	440	€ 2.754.779

Bron: Vektis (april 2014)

Binnen deze ondersteuningsvormen bestaat een grote diversiteit aan ondersteuningsvragen en klantgroepen. Uit gesprekken met aanbieders is gebleken dat veel ondersteuningsvragen zich richten op het aanbrengen van structuur, het ordenen van de administratie en het sociale contact. Het gaat om mensen met psychische problemen, een verstandelijke of lichamelijke beperking, een zintuiglijke beperking of dementie.

2.2.2 Jeugdwet

Voor de doelgroep kinderen en jongeren is de gemeente nu al verantwoordelijk voor preventief jeugdbeleid. Hieronder vallen de functies informatie en advies, het signaleren van problemen, het bieden van lichte pedagogische hulp, het bieden van toegang tot het gemeentelijk hulpaanbod en de coördinatie van hulp op lokaal niveau. Deze functies worden uitgevoerd door het Centrum voor Jeugd en Gezin. Daarnaast valt de Jeugdgezondheidszorg al onder verantwoordelijkheid van de gemeente (Wet publieke gezondheid). Deze taak wordt uitgevoerd door GGD Fryslân. Door de decentralisaties wordt de gemeente verantwoordelijk voor alle soorten jeugdhulp, inclusief de jeugdbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering.

De aantallen huidige gebruikers van de te decentraliseren vormen van jeugdhulp, inclusief een kostenindicatie, zijn opgenomen in de volgende tabel.

Aantallen huidige gebruikers en kosten Jeugdhulp

Type jeugdhulp	Aantallen gebruikers	Totale kosten
Provinciaal geïndiceerde Jeugdhulp	116	€ 1.029.767
Gesloten Jeugdzorg	Niet bekend	Niet bekend
Jeugdbescherming	Niet bekend	Niet bekend
Jeugdreclassering	Niet bekend	Niet bekend
Jeugd Zvw (GGZ)	631	€ 1.355.706
Jeugd AWBZ (LVB + GGZ)	68	€ 891.860
Totaal		

Bron: BMC (september 2014)

2.2.3 Participatiewet

Voor de Participatiewet geldt dat de gemeente nu al verantwoordelijk is voor mensen die een beroep doen op bijstand of bijzondere bijstand. Daarnaast is de gemeente ook verantwoordelijk voor de sociale werkvoorziening.

Op 31 augustus 2014 waren 588 inwoners van Opsterland aangewezen op een uitkering op grond van de WWB. Deze mensen ontvangen hun uitkering vanaf 1 januari 2015 op grond van de

Participatiewet. Zij krijgen te maken met nieuwe regels, zoals de verplichte tegenprestatie, de kostendelersnorm en de inperking van het verlenen van ontheffingen.

Vanaf 2015 is er geen nieuwe instroom mogelijk in de sociale werkvoorziening. De gemeente kan voor degenen die daarop zijn aangewezen andere vormen van beschermd werken organiseren. De huidige ongeveer 180 inwoners van Opsterland die op 1 januari 2015 werkzaam zijn binnen de Wsw behouden hun huidige rechten en plichten. Van 19 werknemers met een contract voor bepaalde tijd zal dit maximaal tot drie jaar worden verlengd. Zij kunnen voorlopig in de sociale werkvoorziening blijven. Circa tien mensen die op 1 januari 2015 nog op de wachtlijst staan voor een Wsw-plek, zullen onder de Participatiewet gaan vallen. Daarnaast zullen ongeveer vijf mensen met een arbeidsbeperking jaarlijks een beroep doen op de Participatiewet.

De Wajong, uitgevoerd door het UWV, staat per 1 januari 2015 alleen nog open voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De huidige circa zeshonderd Wajongers in de gemeente Opsterland met en zonder arbeidsvermogen behouden een Wajong-uitkering. Deze groep blijft bij het UWV.

De ongeveer 25 nieuwe aanvragers per jaar die niet duurzaam of niet volledig arbeidsongeschikt zijn, kunnen een beroep doen op de nieuwe Participatiewet voor inkomensondersteuning en/of ondersteuning bij participatie/re-integratie naar werk. Dit betreft een schatting op basis van bekende instroomcijfers.

De aantallen WWB-uitkeringen en de verwachte instroom van de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet per 1 januari 2015, inclusief een kostenindicatie, zijn opgenomen in de hierna volgende tabel.

Aantallen verwachte uitkeringen en kostenindicatie Participatiewet in 2015

Instroom Participatiewet	Aantal gebruikers	Totale kosten (indicatief)
Vanuit WWB	588	€ 8.150.000
Vanuit de oude Wsw incidenteel	10	€ 140.000
Nieuwe aanvragen Wsw-doelgroep	5	€ 70.000
Nieuwe aanvragen Wajong-doelgroep	25	€ 350.000
Totaal in 2015	628	€ 8.710.000

Bron: GWS; Atlas Sociale Voorzieningen 2013; Ministerie van SZW; Wachtlijst Wsw

2.3 Stapeling in gebruik van voorzieningen

Tussen doelgroepen van de verschillende wetten is veel overlap. Denk aan mensen die een beroep doen op de Participatiewet en die daarnaast begeleiding of voorzieningen ontvangen via de Wmo. Of kinderen die diverse vormen van jeugdhulp ontvangen, terwijl de ouders ondersteuning krijgen bij het aanpakken van schulden of een verslaving. Om deze overlap in beeld te brengen gaan wij, rekening houdend met de privacywetgeving, gegevensbestanden koppelen voor het uitvoeren van doelgroepenanalyses. Door deze koppeling kan de gemeente op gebiedsniveau en op individueel niveau zien waar sprake is van stapeling in het gebruik van voorzieningen. Opsterland zal deze informatie gebruiken om in het overgangsjaar 2015 als eerste nieuwe, goedkopere en effectievere arrangementen te ontwikkelen voor de cliënten, dorpen en wijken waar veel en kostbare voorzieningen worden gebruikt.

3 Visie en ambitie: mienskip en stipe

3.1 Visie en ambitie

In Opsterland vinden we het belangrijk dat iedereen actief meedoet aan de samenleving. Daarom werken wij aan een sterke, sociale gemeente, waar iedereen zich thuis voelt, kansen krijgt zijn talenten te ontwikkelen en gestimuleerd wordt om op zijn of haar eigen wijze een bijdrage aan onze samenleving te leveren. Verreweg de meeste inwoners slagen er prima in op eigen kracht hun weg te vinden. Soms lukt dat niet. Dan bieden wij als gemeente de ondersteuning die nodig is. Bijvoorbeeld door het zoeken naar ondersteuning in het sociaal netwerk, uit algemene of individuele voorzieningen. Het uitgangspunt is altijd passende ondersteuning en hulp. Waar we naar streven, is een inclusieve samenleving waar hindernissen voor mensen met een beperking zoveel mogelijk worden weggenomen. Hoe toegankelijker de maatschappij, hoe minder speciale voorzieningen nodig zijn. Onze rol is minder zorgen vóór, maar meer zorgen dát mensen mee kunnen doen in de samenleving.

Kwetsbare inwoners

Niet alle inwoners kunnen zonder enige vorm van ondersteuning, omdat ze in bepaalde leefgebieden kwetsbaar zijn of beperkingen ondervinden. Die kwetsbaarheid kan er toe leiden dat mensen moeilijk participeren, bijvoorbeeld omdat zij niet hun opleiding afmaken, langdurig zonder werk zitten of weinig sociale contacten hebben. Andersom kan een beperkte deelname aan de samenleving ook (mede) oorzaak zijn van kwetsbaarheid of deze versterken. Wij vinden dat de overheid dan een verantwoordelijkheid heeft om inwoners te ondersteunen, waarbij het in principe niet belangrijk is wat de oorzaak is van de kwetsbaarheid.

Kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen

Op individueel niveau geeft iedereen op zijn eigen manier invulling aan het begrip 'actief meedoen in de samenleving'. Per levensfase zien we wel overeenkomsten in de wijze waarop mensen actief zijn. Bij kinderen en jongeren gaat het vooral om gezond en veilig opgroeien en het behalen van een startkwalificatie om later zelfredzaam te kunnen zijn. Bij volwassenen in de arbeidsproductieve leeftijd ligt het accent op werk en maatschappelijk actief zijn. Bij ouderen gaat het om gezondheid, maatschappelijk actief blijven en het voorkomen van vereenzaming en vermindering van zelfredzaamheid.

Drie resultaatgebieden

Wij onderscheiden drie resultaatgebieden: werk, maatschappelijke participatie, en opvoeding en opgroeien.

Economische zelfredzaamheid is essentieel. Werk en een eigen inkomen zijn de beste garantie dat inwoners op eigen kracht kunnen meedoen. Onze ondersteuning is dan ook gericht op het hebben van werk en activiteiten die zijn gericht op arbeidsinspanning en op het behalen van een startkwalificatie. In situaties waarin werk (nog) niet tot de mogelijkheden behoort, bieden wij inkomensondersteuning.

Maatschappelijke participatie is voor iedereen belangrijk. Het gaat dan om meedoen in sociale verbanden, om vrijwilligerswerk en mantelzorg, om deelname aan sociale, culturele, sportieve en recreatieve activiteiten. Onze ondersteuning is gericht op het voorkomen van eenzaamheid en inactiviteit en het opheffen of compenseren van beperkingen in de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie en het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.

Voor de gemeente Opsterland is het vertrekpunt het recht van kinderen om veilig en evenwichtig op te groeien in de eigen sociale context. Onze ondersteuning en hulp is gericht op het versterken van de eigen kracht van jongeren, ouders en het sociale netwerk. Er wordt ingezet op het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, scholen en het eerder bieden van hulp aan kwetsbare kinderen en gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur.

De maatschappelijke opdracht die aan deze visie ten grondslag ligt, vertalen wij in de volgende ambitie:

Wij hebben de ambitie iedereen, ook mensen met een beperking, naar vermogen mee te laten doen in de samenleving. Zoveel mogelijk op eigen kracht, waar nodig met ondersteuning van het sociaal netwerk. Mensen die het niet op eigen kracht redden, kunnen rekenen op onze ondersteuning en hulp.

3.2 Centrale uitgangspunten

Hierboven is uiteengezet waarop onze maatschappelijke ondersteuning en hulp – als die nodig is – zich moet richten. Bij de verdere uitwerking gelden de volgende uitgangspunten:

- wij investeren in preventie en (vroeg)signalering. Daarbij richten wij ons op preventieve ondersteuning; wij willen problemen of ondersteuningsvragen zo veel mogelijk voorkomen en zo vroeg mogelijk problemen signaleren;
- wij zien de lagere budgetten die het rijk toebedeeld voor de drie decentralisaties als kader stellend
- wij stimuleren en faciliteren zelfredzaamheid en ‘samenredzaamheid’. Ondersteuning is gericht op het stimuleren van de eigen kracht van inwoners en hun netwerk. Daarbij streven we naar een wisselwerking tussen informele en formele zorg;
- wij werken zo veel mogelijk vanuit de eigen regie van de inwoner. In het gemeentelijk beleid staat centraal wat burgers zelf willen en kunnen.
- wij bieden ondersteuning en hulp aan inwoners waar nodig volgens het uitgangspunt: licht en algemeen waar mogelijk, complex en gespecialiseerd waar nodig, dichtbij en op maat;
- wij vereenvoudigen de dienstverlening. Dit betekent onder meer dat inwoners voor verschillende ondersteuningsvragen op één plek terecht kunnen, inwoners en aanbieders met zo weinig mogelijk administratieve verplichtingen worden opgezadeld en dat één cliënt of gezin één integraal maatwerkplan en één contactpersoon heeft;
- wij dragen zorg voor een goed vangnet voor kwetsbare inwoners.

3.3 Context

3.3.1 Coalitieakkoord

In het voorjaar van 2014 is het coalitieakkoord onder het motto ‘De krêft fan de mienskip’ vastgesteld. Dit vormt het collegeprogramma voor vier jaar en valt qua tijd dus voor een groot deel samen met het *Beleidsplan drie decentralisaties 2015-2018*. Het beleidsplan is één van de instrumenten om de sociale opgave uit het collegeprogramma te realiseren. Dan gaat het vooral om de volgende elementen uit de programma’s Besturen, Wonen en Werken, Ontspannen, Leren, Zorgen, Beheren en Middelen:

- intergemeentelijke samenwerking in OWO-verband met behoud van de gemeentelijke herkenbaarheid en samenwerking met andere gemeenten als dat meerwaarde oplevert;
- beter in kaart brengen van de behoefte aan levensloopbestendige woningen;
- maximaal gebruikmaken van ruimte in de wetgeving om opdrachten te kunnen verstrekken aan lokale of regionale ondernemers;
- voortzetten van het dorpenbeleid en dorpsbudgetten, waarbij een financiële stimulans wordt ingebouwd voor actieve dorpen;
- formulering van nieuw dorpshuizenbeleid, waarbij de accommodaties in een verbreed integraal huisvestingsplan worden opgenomen;
- de kwaliteit van fiets- en wandelpaden borgen en dorpen en wijken bij herinrichting fietsvriendelijk en kindvriendelijk inrichten;
- bevorderen van brede scholen;
- inzetten op preventie, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp, werk en inkomen door middel van het opzetten van gebiedsteams;
- handhaven van de mogelijkheid zelf een keuze te maken in zorg en ondersteuning via het persoonsgebonden budget;

- omvormen van de huidige Wmo-reserve tot een reserve sociaal domein;
- creëren van veel ambitie op het gebied van werkgelegenheid;
- onderzoek naar efficiënter leerlingenvervoer en Wmo-vervoer en naar mogelijke bezuinigingen op het Wmo-onderdeel huishoudelijke hulp 1.

3.3.2 Aanpalende beleidsterreinen

Het *Beleidsplan drie decentralisaties 2015-2018* heeft raakvlakken met veel beleidsterreinen waarop de gemeente al actief is. Het is niet de bedoeling om met de komst van de nieuwe Wmo, Participatiewet en de Jeugdwet het bestaande beleid op deze terreinen volledig te herzien. Wel is het belangrijk dat de gemeente zich vanuit de verschillende kaders expliciet bewust is van de samenhang en dat de vele initiatieven die de laatste jaren zijn ontwikkeld met elkaar worden verbonden. In dit beleidsplan wordt hiervoor een eerste aanzet gegeven. In de komende jaren moet de integrale benadering meer tot uiting komen in onder meer de nota's *Gezondheidsbeleid*, *Jeugdbeleid*, *Onderwijsbeleid*, *Woonbeleid*, *Integraal veiligheidsbeleid* en *Sport*.

Gezondheidsbeleid

Gemeenten zijn op grond van de Wet Publieke Gezondheid (WPG) verantwoordelijk voor het bewaken, bevorderen en beschermen van de gezondheid van hun inwoners. De publieke gezondheidszorg richt zich ook op het verminderen van risico's en het bieden van zorg aan kwetsbare groepen. Deze taken van de gemeenten sluiten in de kern aan bij de opgaven van de decentralisaties: preventief, dichtbij, het versterken van eigen kracht en het vergroten van de zelfredzaamheid en participatie van burgers. Gezonde burgers zijn immers zowel voorwaarde als resultaat van participatie. Afstemming tussen de transities en het terrein van de publieke gezondheid maakt een integrale aanpak in de gemeente en inzet op preventie beter mogelijk.

Jeugdbeleid

De Jeugdwet verplicht gemeenten om preventief jeugdbeleid te voeren voor jongeren bij wie sprake is van een verhoogd risico, als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval, zoals schooluitval of criminaliteit. Het preventief jeugdbeleid is een onderdeel van het brede jeugdbeleid van de gemeente Opsterland. Dit brede beleid richt zich op alle jongeren in Opsterland. De gemeente zal nog nadrukkelijker de verbinding leggen met jeugdhulp, waarvoor de gemeente vanaf 2015 verantwoordelijk wordt.

Passend Onderwijs

Op grond van de op 1 augustus 2014 in werking getreden Wet passend onderwijs zijn schoolbesturen, verenigd in regionale samenwerkingsverbanden, verplicht om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk kinderen, ook kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, regulier onderwijs kunnen volgen. Dit is geen gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar Passend Onderwijs wordt wel de vierde decentralisatie genoemd. Alleen kinderen die dat echt nodig hebben, krijgen nog speciaal onderwijs. Hoe zij dat gaan doen, wordt vastgelegd in een ondersteuningsplan. De gemeente en de samenwerkingsverbanden voor het primair en voortgezet onderwijs moeten, op grond van de Wet Passend Onderwijs en de Jeugdwet, op overeenstemming gericht overleg voeren over het ondersteuningsplan en over het beleidsplan Jeugdhulp. Dit biedt een kader om de ondersteuning in en buiten de scholen integraal op te pakken.

Woonbeleid

Door het scheiden van wonen en zorg, de extramuralisering in de AWBZ, kunnen inwoners met de zogenaamde zorgzwaartepakketten 1 t/m 4 in de toekomst geen aanspraak meer maken op de financiering van hun woonruimte vanuit de AWBZ. Zij zullen zelf hun huisvesting moeten bekostigen. Dat heeft diverse gevolgen. Cliënten die nu intramuraal wonen, blijven daar wonen, maar krijgen een huurcontract onder de huurwet en mogelijk huurtoeslag. Bij de afbouw van capaciteit zullen zij moeten verhuizen naar een woning op de reguliere woningmarkt. Nieuwe cliënten zullen, als zij zorg nodig hebben, in hun eigen woning blijven wonen of verhuizen naar een geschikte woning in de buurt van zorg. Verwacht mag worden dat hierdoor de vraag naar levensloopbestendige woningen en naar woonservicegebieden zal toenemen. De gemeente moet hiermee rekening houden in het gemeentelijk woonbeleid.

Integraal veiligheidsbeleid

Veiligheid heeft een sterke relatie met leefbaarheid en sociale samenhang in wijken, buurten en dorpen. Ook speelt veiligheid een belangrijke rol als het gaat om het meedoen aan de samenleving. Enerzijds worden mensen vaak beperkt in hun deelname aan de samenleving, als zij in een omgeving wonen die niet veilig is of voelt. Daarom is het ook van belang dat er grenzen worden gesteld aan normafwijkend gedrag. Anderzijds worden overlast en onveiligheid vaak veroorzaakt door mensen die sociaal-maatschappelijk zijn uitgevallen en in de marge van de samenleving leven. Van de decentralisaties kan een preventieve werking uitgaan, doordat het mogelijkheden biedt om mensen aan de 'onderkant' van de samenleving te blijven betrekken bij deze samenleving.

Sportbeleid

Sport heeft een sterke relatie met gezondheid en met leefbaarheid en sociale samenhang in wijken, buurten en dorpen. Sporten is vaak verbonden aan het verenigingsleven en heeft op die manier een sterke invloed op het sociale klimaat in de dorpen. Om dit te ondersteunen en te versterken voert de gemeente samen met de onderwijsinstellingen en Timpaan Welzijn het projectplan Buursportwerk uit. Dit project is er op gericht nog meer mensen aan het bewegen te krijgen. Daarnaast ondersteunt de gemeente sport door het aanleggen en in stand houden van diverse sportaccommodaties. Wij willen zoveel mogelijk mensen prikkelen om meer en gezond te bewegen

3.3.3 Samenwerking

De achtergrondgedachte van de decentralisaties is dat er door een lokale aanpak door één verantwoordelijke overheid betere, samenhangende ondersteuning tegen lagere maatschappelijke kosten kan worden geboden. De Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet geven gemeenten daarom een bepaalde mate aan beleidsvrijheid om maatwerk te bieden. Gemeenten bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben en zij hebben de mogelijkheid gekregen om deze ondersteuning zonder overbodige bureaucratische regels te organiseren. Opsterland kiest er daarom voor de ondersteuning van haar inwoners in het sociaal domein zoveel mogelijk lokaal te organiseren. Aanvullend daarop is op bepaalde onderdelen samenwerking op landelijk of regionaal niveau wettelijk verplicht of nodig om de uitvoeringskracht van de gemeente te versterken. Het uitgangspunt is dat de gemeente bij het aangaan van samenwerkingen uitgaat van de leefwereld van onze inwoners.

Verplichte samenwerking

- Voor alle gemeenten geldt dat zij op grond van de Jeugdwet verplicht zijn om de jeugdbescherming, de jeugdreclassering en het AMHK (Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kinder mishandeling) op regionale schaal vorm te geven. Voor Opsterland is provinciaal niveau.
- Op het gebied van de Participatiewet verwacht het Rijk dat gemeenten en UWV hun samenwerking rond de werkgeversdienstverlening voortzetten. Gemeenten en sociale partners dienen deze samenwerking vorm te geven op het niveau van de Friese arbeidsmarktregio, waarbij regionale werkbedrijven worden ingericht voor de bemiddeling van mensen met een arbeidsbeperking naar werk.
- In het kader van de Wmo 2015 werken gemeenten verplicht samen met de centrumgemeenten op de terreinen maatschappelijke opvang, verslavingszorg, huiselijk geweld, openbare geestelijke gezondheidszorg en het beschermd wonen voor mensen met chronische psychische problemen.

Voor de gemeente Opsterland betekent dit dat er op de genoemde gebieden wordt samengewerkt met alle Friese gemeenten.

Vrijwillige samenwerking op landelijk niveau

Voor een aantal specialistische en/of landelijk georganiseerde gemeentelijke taken heeft de Vereniging voor Nederlandse gemeenten (VNG) namens alle gemeenten inkoop- en ondersteuningsafspraken gemaakt. Voor sommige taken zijn middelen uit de macrobudgetten Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet genomen. Voor andere taken

zijn raamcontracten afgesloten, waarbij de gemeente pas betaalt, wanneer zij gebruikmaakt van een voorziening.

- Voor de Jeugdwet gaat het om de landelijke inkoop van de functie van onafhankelijk vertrouwenspersoon en om afspraken over het declaratieverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders voor de jeugd-GGZ.
- In het kader van de Wmo 2015 worden landelijk inkoopafspraken gemaakt voor onder andere de specialistische begeleiding van cliënten met zintuiglijke beperkingen, de doventolkfunctie, de ondersteuning voor slachtoffers van eengerelateerd geweld en loverboys, de 24 uursfunctie van telefonisch of elektronisch luisterend oor en advies (Sensor) en het organiseren van één landelijk telefoonnummer voor de te vormen Adviespunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.
- Voor de Participatiewet worden landelijk inkoopafspraken gemaakt en landelijke contracten opgesteld voor de doventolkfunctie in het werkdomein en meeneembare voorzieningen voor mensen met een arbeidsbeperking (dat zijn specifieke aanpassingen en hulpmiddelen die niet standaard beschikbaar zijn binnen een bedrijf).
- Voor het hele sociale domein is afgesproken dat alle gemeenten zoveel mogelijk hun administratieve processen zullen standaardiseren. Dit betekent onder meer dat gemeenten zich aansluiten bij de landelijk vastgestelde gemeentelijke monitor voor het sociale domein. Daarnaast zal een centrale ICT-voorziening worden ontwikkeld waarmee een standaarddeclaratieproces kan worden gerealiseerd voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Vrijwillige samenwerking op provinciaal niveau

In aanvulling op de verplichte samenwerking in het kader van de Jeugdwet, hebben de Friese gemeenten ervoor gekozen om voor de meer specialistische vormen van jeugdhulp kennis en inkoopkracht te bundelen. Dit heeft onder meer geresulteerd in het regionaal visiedocument 'Zorg voor Jeugd Fryslân: op kompas invoegen en aansluiten', het Omvormingsplan Jeugdzorg Friesland en in de gezamenlijke inkoop van gespecialiseerde vormen van jeugdhulp.

Vrijwillige samenwerking in OWO-verband

De OWO-gemeenten werken samen bij de voorbereiding van het beleid op het gebied van de decentralisaties. Daarnaast kopen zij gezamenlijk vormen van lichte ambulante ondersteuning in op het gebied van de Jeugdwet en de Wmo 2015. Iedere gemeente houdt daarbij de ruimte om lokale afwegingen te maken en om het beleid en de uitvoering daarop af te stemmen.

4 Transitie en transformatie

4.1 Transitie

4.1.1 Inleiding

De eerste prioriteit van de gemeente Opsterland is het goed vormgeven van de transitie van taken in het sociaal domein, om de continuïteit van ondersteuning te borgen. Het transitieproces betreft de periode van het veranderen van het huidige stelsel: de regels, wetten, financiële verhoudingen enzovoort, die het mogelijk moeten maken om tot de nieuwe situatie te komen. Dit heeft directe impact op de organisatie van de uitvoering, omdat de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen veranderen, evenals de financieringsstromen. Bij deze transitie is er sprake van overgangssituaties. Voor mensen die nu zorg ontvangen gebaseerd op de AWBZ of de Wet op de Jeugdzorg, is er overgangsrecht.

4.1.2 Overgangsrecht in de Wmo 2015

Inwoners met een AWBZ-indicatie voor extramurale begeleiding en kortdurend verblijf die in 2015 doorloopt, behouden de uit die indicatie voortvloeiende rechten en plichten (zoals de omvang van de aanspraak en de te betalen eigen bijdrage) tot het einde van de indicatie, maar uiterlijk tot 1 januari 2016. Hetzelfde uitgangspunt geldt voor mensen met een persoonsgebonden budget. Voor mensen die beschermd wonen geldt een overgangstermijn van vijf jaar of, indien de lopende indicatie voor een kortere termijn geldt, voor de nog resterende duur van die indicatie.

De ondersteuning wordt onder dezelfde condities geleverd als in de AWBZ, wat betekent dat de cliënt een vergelijkbaar aanbod krijgt. Dit betekent niet per definitie dat de ondersteuning door dezelfde aanbieder geleverd wordt of op dezelfde wijze. Het college moet met aanbieders afspraken maken over de te leveren zorg en het tarief. De cliënt kan dan kiezen uit de aanbieders die de gemeente heeft gecontracteerd.

Met het oog op de zorgvuldige invoering en een goede vormgeving van het overgangsrecht kiest Opsterland bij de overgang van voormalige AWBZ-cliënten voor een 'zachte landing'. Dit betekent dat cliënten tijdens de overgangsperiode in principe hun ondersteuning blijven ontvangen van hun huidige aanbieder. Wel spreken wij met de aanbieders af dat zij in de overgangsperiode meer aansluiting zoeken bij de eigen mogelijkheden van de cliënt en passen wij daar waar mogelijk efficiëncykortingen toe op de tarieven.

4.1.3 Overgangsrecht in de Jeugdwet

In de Jeugdwet is geregeld dat alle kinderen die op 31 december 2014 al jeugdhulp krijgen, daarvoor op de wachtlijst staan of een PGB hebben, in 2015 die jeugdhulp of het PGB behouden van de aanbieder die zij op dat moment hebben. Voor hen verandert er dus nog niets als de Jeugdwet op 1 januari 2015 ingaat. Om dit overgangsrecht inhoud te geven hebben de jeugdzorgregio's zogenaamde Regionale Transitiearrangementen (RTA's) opgesteld. Ook in de regio Fryslân waartoe de gemeente Opsterland behoort, is een dergelijk transitiearrangement gesloten. Het Regionaal Transitiearrangement Friesland is op 2 december 2013 goedgekeurd door de gemeenteraad van Opsterland.

De gemaakte afspraken bieden voor de jongeren en hun ouders de zekerheid van zorgcontinuïteit, zonder dat er sprake is van aanloopproblemen. Voor de zorgaanbieders biedt het pakket duidelijkheid over het budget en het geeft hen de mogelijkheid zich in de transformatie te bewijzen en daarmee bestaanszekerheid te realiseren.

4.1.4 Overgangsrecht in de Participatiewet

In de Participatiewet is een onderscheid gemaakt tussen oude en nieuwe gevallen. Jonggehandicapten die vóór 1 januari 2015 al vallen onder de Wajong, blijven ook na die datum onder de Wajong vallen. Jonggehandicapten met een beperkte arbeidscapaciteit die vanaf 1 januari 2015 een uitkering aanvragen, vallen onder de Participatiewet.

Voor wat betreft de huidige Wsw'ers geldt dat zij hun oude rechten behouden. Voor Wsw'ers met een vaste aanstelling betekent dit dat er tot aan hun pensioen niets verandert in hun situatie. Voor Wsw'ers met arbeidsvermogen en een aflopend contract vóór 1 januari 2015 kiest het college van Opsterland voor een 'zachte landing'. Mensen met wie een vervolgcontract voor bepaalde tijd kan worden afgesloten, ontvangen vóór 1 januari 2015 een nieuwe tijdelijke aanstelling. Mensen die naar verwachting langdurig een beschutte arbeidsplek nodig hebben en met wie geen vervolgcontract voor bepaalde tijd kan worden afgesloten, ontvangen vóór 1 januari 2015 alsnog een vaste aanstelling op grond van de Wsw. Mensen die op 1 januari 2015 op de wachtlijst staan voor een Wsw-plek, zullen wel direct onder de Participatiewet gaan vallen.

Beslispunten transitie:

- bestaande cliënten die onder de Wmo 2015 en de Jeugdwet gaan vallen, kunnen tijdens de overgangperiode ondersteuning blijven ontvangen van hun huidige aanbieder;
- Wsw'ers met arbeidsvermogen en een aflopend contract vóór 1 januari 2015 krijgen een vervolgcontract voor bepaalde tijd of, in bijzondere gevallen, een contract voor onbepaalde tijd binnen de Wsw.

4.2 Transformatie

4.2.1 Inleiding

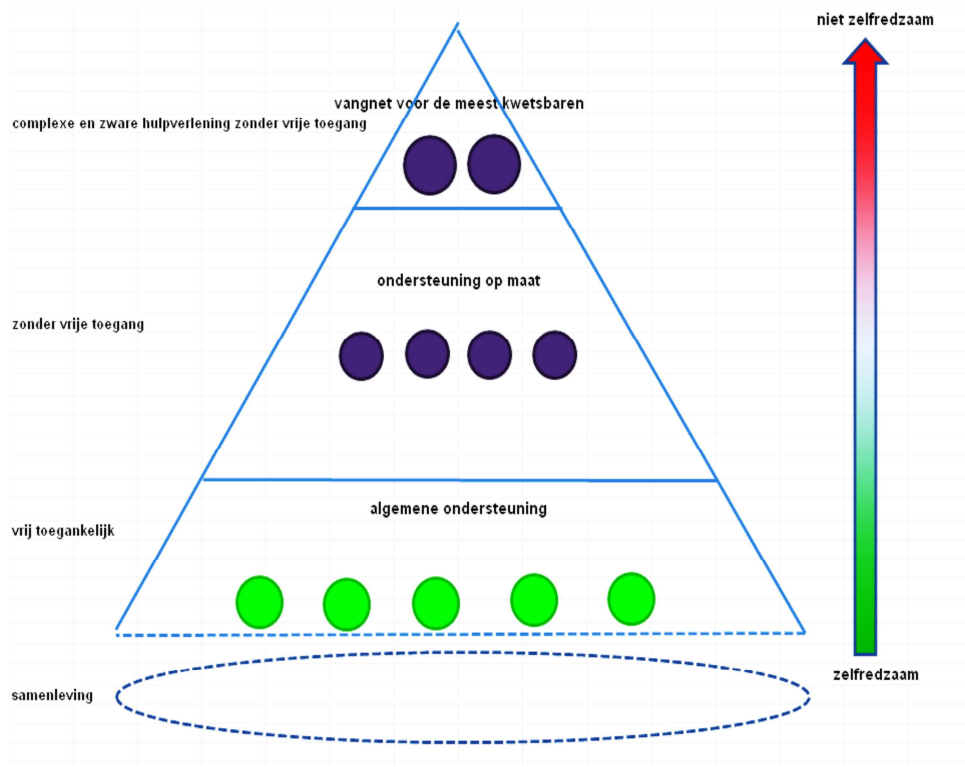
Bij transformatie gaat het om de vernieuwing van het stelsel van ondersteunende voorzieningen en om een verandering van de cultuur en de werkwijze binnen het sociaal domein. Het huidige systeem van de verzorgingsstaat zet (onbedoeld) te veel mensen aan de zijlijn en benut onvoldoende de eigen kracht van de samenleving. Er wordt vaak met een medische bril gekeken naar problemen en aandoeningen waardoor mensen vaak onnodig in de tweedelijnsgezondheidszorg belanden. Daarnaast zijn meerdere partijen verantwoordelijk en betrokken bij de uitvoering waardoor inwoners geen overzicht of regie meer hebben. In het huidige stelsel is sprake van veel verkokering, standaardoplossingen voor 'standaardproblemen', het 'recht op zorg' als uitgangspunt in plaats het zoeken naar een oplossing die past bij de persoon en die een beroep doet op zijn eigen mogelijkheden in zijn kracht zet. Door de aanbodgerichte ondersteuning en een bekostiging op basis van productie is er een voortdurende prikkel tot meer productie en zien we vaak een opeenstapeling van hulpaanbod. De budgetten groeien onbeheersbaar en het systeem dreigt vast te lopen.

De gemeente Opsterland kiest daarom voor een ontkokerd stelsel van ondersteuning voor alle leefgebieden en alle levensfasen van inwoners. Ondersteuning wordt geboden als de eigen kracht tekort schiet en is gericht op het herstellen of versterken van de eigen mogelijkheden of die van het sociale netwerk. Hierna beschrijven wij:

- het model waarlangs wij het stelsel van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gaan vernieuwen;
- de regierol die de gemeente wil vervullen;
- hoe burgers hun ondersteuningsvraag aan de gemeente kunnen voorleggen en hoe daarop wordt besloten (de toegang);
- hoe de gemeente omgaat met de gegevensuitwisseling en de privacybescherming in het sociaal domein.

4.2.2 Het ondersteuningsmodel

In het ondersteuningsmodel wordt het huidige aanbod ingedeeld naar het niveau van ondersteuning. Dit is hierna weergegeven in een piramidevorm (zie figuur 1). Het ondersteuningsmodel sluit aan bij de leefsituatie van de inwoners en de mate waarin zij in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen en op eigen kracht mee te doen in de samenleving.



[figuurbijlschrift]Figuur 1. Het ondersteuningsmodel

Samenleving

Onder de piramide bevindt zich de samenleving, de burgers dus. In de directe sociale omgeving van ondersteuningsvragers en in informele netwerken vinden veel activiteiten plaats die ondersteunend zijn voor inwoners. De gemeente stimuleert en faciliteert zoveel mogelijk initiatieven van individuele inwoners, bewonersgroepen, verenigingen en actieve ondernemers die gericht zijn op inzet voor anderen. Aanwezige mantelzorgers en vrijwilligers ondersteunen wij gericht, zodat zij hun hulp aan inwoners kunnen voortzetten.

Brede basis: algemene ondersteuning (nulde lijn)

Op het eerste niveau van de piramide bevinden zich die vormen van ondersteuning die door iedereen op eenvoudige wijze te gebruiken zijn, zonder een ingewikkelde aanvraagprocedure of indicatie. Dit noemen wij de nulde lijn. Algemeen toegankelijke voorzieningen zijn bijvoorbeeld de activiteitencentra voor ouderen, het jongerenwerk, dorpshuizen, culturele en sportaccommodaties, de informatiepunten Wmo en jeugd en e-dienstverlening voor inwoners op zoek naar een baan. Onder de algemene voorzieningen rekenen wij ook de reguliere, vrij toegankelijke, eerstelijnszorg zoals de huisarts, de wijkverpleging en het algemeen maatschappelijk werk.

Een belangrijke taak van de gemeente is om ervoor te zorgen dat de algemene gemeentelijke voorzieningen geschikt en toegankelijk zijn voor iedereen en dat zij bijdragen aan de sociale samenhang. In veel gevallen worden de algemene voorzieningen (grotendeels) door de gemeente gefinancierd via subsidies. Daarnaast stimuleert de gemeente de samenwerking tussen aanbieders van algemene voorzieningen.

Verbindende middenlaag: ondersteuning op maat (eerste lijn)

Ondersteuning op maat vormt de verbinding tussen algemene ondersteuning en het vangnet voor de meest kwetsbaren. Op dit niveau bevinden zich allerlei vormen van kortdurende professionele ondersteuning en voorzieningen die individueel worden verstrekt aan inwoners met een ondersteuningsvraag en die dicht bij huis worden geleverd. Dit noemen wij de eerste lijn. Voorbeelden hiervan zijn: individuele begeleiding bij het aanbrengen van structuur, kortdurende gezinsbegeleiding, een werkervaringsplek, woningaanpassingen enzovoort.

Het kan ook gaan om voorzieningen die wel individueel worden verstrekt, maar die door meerdere personen tegelijk worden gebruikt. Dit noemen wij gerichte collectieve voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn collectief vervoer, boodschappendiensten, dagopvang, sollicitatietrainingen en

cursussen budgetbeheer.

De gemeente is vooral in deze middenlaag aanwezig. Hier is ook de expertise aanwezig die nodig is om te bepalen of mensen hun problemen zelf kunnen oplossen, of hun omgeving het probleem kan oplossen of dat ze daarbij professionele ondersteuning nodig hebben. Ook vindt hier de beoordeling plaats of meer specialistische ondersteuning moet worden ingezet.

Inwoners kunnen niet zonder meer gebruikmaken van deze voorzieningen. Er is in alle gevallen een inhoudelijke toets nodig en de ondersteuning wordt geboden via een aan de ondersteuningsvrager toegekende maatwerkvoorziening.

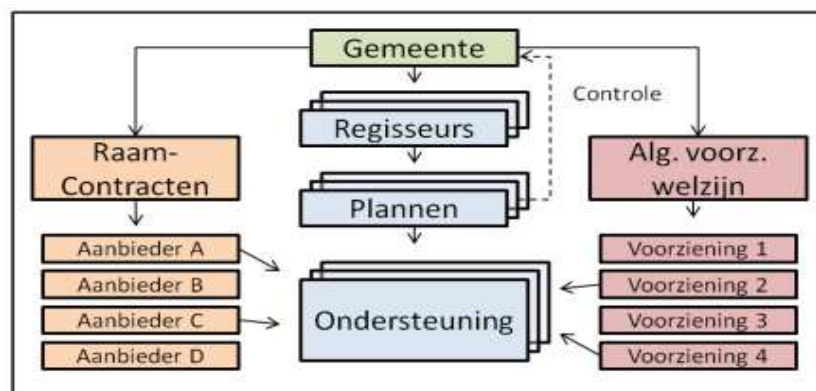
Smalle top: het vangnet meest kwetsbaren (tweede lijn)

In de top van de piramide vinden we het vangnet voor de meest kwetsbare inwoners. Dit is de langdurige en/of intensieve hulp voor kwetsbare burgers die er zelf niet uit kunnen komen, ook niet met hulp van de omgeving of door kortdurende hulp. Het gaat dan bijvoorbeeld om beschermd wonen voor mensen met chronische psychische problemen, arbeidsmatige dagbesteding of beschermd werken voor mensen die langdurig niet aan het reguliere arbeidsproces kunnen deelnemen en om de meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp. We noemen dit de tweede lijn. Tot het vangnet rekenen wij ook de reguliere tweedelijnszorg, die wordt uitgevoerd door medisch specialisten, ziekenhuizen, (woon)voorzieningen voor mensen met een lichamelijk en verstandelijk beperking en verpleeg- en verzorgingshuizen.

Een belangrijke taak van de gemeente is om afspraken te maken met aanbieders over de levering van ondersteuning voor inwoners met een zwaardere ondersteuningsvraag. Daarnaast zorgt de gemeente voor een warme overdracht van mensen die niet door de gemeente kunnen worden geholpen, omdat zij behoefte hebben aan specialistische ondersteuning uit de reguliere tweedelijnszorg. Om gebruik te kunnen maken van de voorzieningen van het vangnet, zal de gemeente sterk sturen op toegang tot deze voorzieningen. Dit vereist altijd een formeel toekenningsbesluit.

4.2.3 Regierol van de gemeente

De gemeente heeft tot taak de voorzieningen in het sociaal domein zoveel mogelijk via één toegang naar de burger te ontsluiten. Het gaat hierbij niet alleen om de uitvoering van de gemeentelijke taken, maar ook om de regievoering op een goede samenwerking met en tussen ketenpartners en aanbieders in de nulde, eerste en tweede lijn. Als belangrijke financier van het sociaal domein, voert de gemeente de regie in het sociaal domein. Zij doet dit door aanbieders voor de uitvoering te contracteren en door zelf de toeleiding tot de voorzieningen in het sociaal domein te organiseren (zie figuur 2).



[figuurbijschrift]Figuur 2. De regierol van de gemeente

Om direct te kunnen sturen op de kwaliteit van geleverde dienstverlening voert de gemeente regie op het ondersteuningsaanbod aan haar burgers. Om deze regievoering goed inhoud te kunnen geven kiest Opsterland er voor om de toegang te organiseren door middel van twee gemeentelijke gebiedsteams. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

4.2.4 Gebiedsteams

De twee gebiedsteams vormen de lokale toegang voor alle inwoners met ondersteuningsvragen op het gebied van wonen, welzijn, zorg, werk en inkomen en jeugd en gezin. De gebiedsteams bieden informatie en advies, stimuleren initiatieven om onderlinge steun in de samenleving te versterken en zij zorgen voor het tot stand brengen van een passend ondersteuningsaanbod.

De gebiedsteams zijn het gezicht naar de dorpen, werken *outreaching* en benaderen burgers zo nodig proactief. Eenvoudige vragen worden direct afgehandeld door de gebiedsteams. Bij complexe vragen komt een passend ondersteuningsaanbod tot stand door het opstellen van een maatwerkplan. Dit maatwerkplan wordt opgesteld op basis van een 'gesprek' met de inwoner. In het maatwerkplan wordt het hele systeem rondom de inwoner zoveel mogelijk meegenomen (het zogenaamde systemisch werken) en wordt de ondersteuningsvraag vanuit een oplossingsgerichte houding benaderd. Het gebiedsteam voert regie op de uitvoering van het maatwerkplan en ziet toe op de realisatie van de doelen.

Cliëntondersteuning

Op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn gemeenten verplicht om een algemene voorziening voor cliëntondersteuning te realiseren, waar inwoners informatie en advies kunnen krijgen over ondersteuningsvragen op alle levensdomeinen en hulp bij het verkrijgen daarvan. Ook uitgebreide vraagverheldering en kortdurende en kort cyclische ondersteuning bij het maken van keuzes op diverse levensterreinen maken daarvan deel uit.

De gemeenten moeten waarborgen dat bij de cliëntondersteuning het belang van de cliënt centraal staat. Dit betekent dat de professionele autonomie van de cliëntondersteuner moet zijn gewaarborgd en dat er geen belangenverstrengeling mag ontstaan tussen de functie van cliëntondersteuning en die van het beslissen op een aanvraag. De beslissing op een aanvraag en de cliëntondersteuning kunnen dus niet in één hand liggen. De cliënt moet het vertrouwen kunnen hebben dat de cliëntondersteuner onpartijdig is en alleen in zijn belang handelt. Om ervoor te zorgen dat het belang van de cliënt centraal staat bij de cliëntondersteuning, werken de gebiedsteams onafhankelijk van aanbieders van maatwerkvoorzieningen en gaan zij werken met een code voor professioneel handelen, zoals die ook bij het maatschappelijk werk gebruikt wordt

De ervaring leert ook dat de meeste cliënten zich laten bijstaan door familie, vrienden, kennissen of bureaus. Om zoveel mogelijk vanuit de één loket gedachte te werken kiest de gemeente er voor om de gebiedsteam, indien nodig, ook gerichte cliëntondersteuning bieden aan inwoners met een ondersteuningsvraag.

Alle consulenten van de gebiedsteams zijn of worden getraind in 'gekantelde' hulpverlening, waarbij samen met de cliënt de ondersteuningsbehoefte uitgebreid in kaart wordt gebracht en waarbij eerst wordt gekeken naar de mogelijkheden van de cliënt zelf en van diens omgeving om problemen op te lossen. De consulenten stellen samen met de cliënt een ondersteuningsplan op en dit plan vormt de basis voor de aanvraag bij de gemeente. Het besluit over de toekenning van voorzieningen vindt plaats door de medewerkers in de backoffice van het gebiedsteam.

Binnen de Jeugdwet bestaat echter altijd de mogelijkheid om een onafhankelijk cliëntondersteuner in te schakelen. Voor Opsterland, als Friese gemeente, zijn deze ondersteuners in dienst bij Zorgbelang.

Bemensing

De gebiedsteams worden grotendeels bemenst door eigen consulenten met kennis op het gebied van Wmo, werk en inkomen en schuldhelpverlening en worden versterkt met externe professionals op het gebied van jeugdhulp, geestelijke gezondheidszorg, zorg voor mensen met een verstandelijke beperking en cliëntondersteuning. Deze professionals worden tijdelijk ingeleend, gedetacheerd of aangesteld vanuit organisaties als Bureau Jeugdzorg, Stichting MEE Friesland en Stichting Maatschappelijk Werk Friesland. Van alle consulenten wordt gevraagd het eigen specialisme te verbreden naar een generalistische taakuitvoering, zodat zij allemaal in staat zijn om vragen van burgers integraal te verhelderen en een maatwerkplan voor ondersteuning op te stellen.

Bij complexe zaken kunnen de gebiedsteams advies inwinnen bij een deskundigenadvies, om te komen tot een goede diagnose en een passend ondersteuningsaanbod. Het deskundigenadvies

sluit aan bij het Passend Onderwijs. Om direct te kunnen sturen op de integrale toegang, de kwaliteit van de geleverde dienstverlening en de budgetten, kiest de gemeente er voorslagnog voor om de gebiedsteams in de gemeentelijke organisatie in te bedden. In de tweede helft van 2015 zal de definitieve formatie en organisatorische inbedding van de gebiedsteams worden bepaald en geformaliseerd, aan de hand van gesprekken met betrokkenen zoals cliënten, de consultants van het gebiedsteam en basisvoorzieningen zoals scholen.

4.2.5 Samenwerking huisartsen

Huisartsen spelen een belangrijke rol in het leven van mensen. Als er in een gezin iets aan de hand is, is de huisarts vaak de eerste, als arts en vertrouwenspersoon, die daarbij wordt betrokken. De huisarts kan patiënten aanhoren, tot behandeling overgaan of verwijzen naar een specialist. Het gaat om verschillende taken, waarbij afstemming met gemeente steeds belangrijker wordt

Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- De huisarts kan een patiënt verwijzen naar een jeugdhulpinstelling, waarvan de gemeente vanaf 2015 de rekening moet betalen.
- De wijkverpleegkundige is zowel verbonden aan de huisarts als aan de gemeentelijke gebiedsteams.
- De huisarts signaleert gezondheidsproblemen (bijvoorbeeld als gevolg van eenzaamheid of als gevolg van financiële problemen), waar via het gemeentelijke gebiedsteam iets aan gedaan kan worden.
- De huisarts constateert dat hij patiënten soms doorstuurt naar dure voorzieningen, omdat een goedkopere adequate voorziening ontbreekt
- De huisarts verwijst door naar dorpssteunpunt en/of gebiedsteams of vraagt aan de bewoner of hij mag regelen dat er iemand contact opneemt vanuit het gebiedsteam.

De gemeente gaat het overleg met de huisartsen gestructureerd oppakken, omdat zowel huisartsen als gemeente constateren dat de patiënt/cliënt baat kan hebben bij die afstemming. De huisartsen krijgen goed bereikbare aanspreekpunten bij de gebiedsteams, om ook op cliëntniveau te kunnen overleggen over het plan van aanpak. We gaan afspraken maken over het opzetten van (ontbrekende) goedkopere voorzieningen, om daarmee inzet van dure hulp te voorkomen

4.2.6 Gegevensuitwisseling en privacybescherming

Om als gemeente integrale dienstverlening te kunnen bieden aan burgers in het kader van de drie decentralisaties is het kunnen delen van gegevens tussen en binnen domeinen een randvoorwaarde.

Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met persoonsgegevens wanneer zij bepaalde zorg of dienstverlening ontvangen. Natuurlijk heeft de gemeente nu al de verantwoordelijkheid voor het goed en zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens van burgers. De decentralisaties betekenen dat de gemeente meer gegevens zal verwerken en hiervoor ook meer zal samenwerken met andere partners. Dat roept andere vragen op, bijvoorbeeld over het delen van gegevens tussen professionals in en buiten de gebiedsteams. Hierna wordt een beeld geschetst van de gewenste gegevensuitwisseling tussen de gebiedsteams en aanbieders en netwerken in de nulde en tweede lijn en de privacybescherming.

Gegevensuitwisseling met de nulde, eerste en tweede lijn

Het is van belang dat er een goede aansluiting is tussen de vrij toegankelijke voorzieningen uit de basisinfrastructuur en de gemeentelijke toegangsfunctie. Vanuit die gedachte is het van belang dat er korte lijnen zijn en de betrokkenen elkaar goed weten te vinden. Op het moment dat deze nuldelijnsvoorzieningen vermoeden dat hun ondersteuning aangevuld moet worden met gespecialiseerde kennis, kan er contact worden opgenomen met de gemeentelijke gebiedsteams die de benodigde deskundigheid leveren of een gespecialiseerde instelling vragen om dit te doen. Daarnaast zorgen de gebiedsteams er actief voor dat er, indien nodig, op cliëntniveau afstemming, met inachtneming van het privacy protocol, plaatsvindt met huisartsen, wijkverpleegkundigen, specialisten uit de tweede lijn en bestaande netwerkorganisaties, zoals het sociaal team, het centrum voor jeugd en gezin en de zorgadviesteams op scholen. Op lokaal en provinciaal niveau worden aanvullende afspraken gemaakt met de genoemde partijen om eventuele belemmeringen in de gegevensuitwisseling en de afstemming in de uitvoering weg te nemen.

Privacybescherming

Bij het uitwisselen van persoonsgegevens moeten de gebiedsteams voldoen aan de eisen die hieraan worden gesteld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en in de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet. In het algemeen geldt dat de gebiedsteams alleen persoonsgegevens mogen uitwisselen en verwerken, als de ondersteuningsvrager of diens vertegenwoordiger hiervoor expliciet toestemming heeft gegeven. Toestemming is niet nodig in bepaalde uitzonderingsgevallen.. Bij circa drie tot vijf procent van de inwoners is meervoudige problematiek aan de orde. Voor deze beperkte groep mensen geldt dat gegevensuitwisseling zonder toestemming kan plaatsvinden, mits de gemeente hierover van tevoren duidelijke afspraken maakt met hulpverleners. Om aan deze eisen te voldoen zullen wij een privacyconvenant afsluiten met alle aanbieders van maatwerkvoorzieningen en leggen wij in onze subsidievoorwaarden vast dat aanbieders van algemene voorzieningen dit privacyconvenant moeten naleven. Voor de overige 95 procent van de inwoners nemen wij als uitgangspunt dat alleen met toestemming gegevens worden uitgewisseld.

Beslispunten transformatie:

- Wij willen een verschuiving realiseren van de dure, specialistische vormen van ondersteuning naar de goedkopere, generalistische vormen van ondersteuning, waarbij het uitgangspunt is dat de ondersteuning zoveel mogelijk tijdelijk is en het doel duidelijk geformuleerd is;
- de sturingsrol die de gemeente in het sociaal domein wil vervullen, is die van regievoerder. Dit betekent dat de gemeente zelf de toeleiding organiseert en dat zij aanbieders contracteert voor de uitvoering;
- de toegang tot ondersteuning vindt plaats via twee gemeentelijke gebiedsteams;
- de gebiedsteams bieden cliëntondersteuning, stellen maatwerkplannen op, beschikken op ondersteuningsaanvragen en bewaken de voortgang;
- de gebiedsteams hebben een consultatiefunctie voor de vrij toegankelijke voorzieningen uit de nulde lijn en zij zorgen op cliëntniveau voor de afstemming met de nulde en tweede lijn;
- de gemeente neemt als uitgangspunt dat alleen met toestemming van ondersteuningsvragers persoonsgegevens worden uitgewisseld. In uitzonderingsgevallen wordt hiervan afgeweken. De gemeente sluit hierover een privacy convenant af met ondersteuningsaanbieders.

5 Wmo 2015

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten wij ons op de invulling van de nieuwe taken die vanuit de Awbz worden ondergebracht in de Wmo 2015 en op accentverschuivingen in het huidige Wmo-beleid. Het onderdeel cliëntondersteuning is in het voorgaande hoofdstuk beschreven, omdat dit een nauwe relatie heeft met de gemeentelijke toegangsfunctie. De samenstelling van de doelgroep van de Wmo verandert en neemt door verdergaande extramuralisering en vergrijzing in omvang toe. Het algemene doel van de Wmo, namelijk dat mensen zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven functioneren in hun sociale omgeving, verandert echter niet.

5.2 Huidige situatie

In de huidige Wmo staat de compensatieplicht centraal. Gemeenten zijn verplicht om mensen met een beperking of psychische problematiek te compenseren voor de beperkingen die zij ondervinden bij hun zelfredzaamheid en participatie. In de nieuwe Wmo 2015 wordt de term 'maatwerkvoorziening' geïntroduceerd. De maatwerkvoorziening is een aanvullende voorziening. In het huidige Opsterlandse Wmo-beleid gaan wij er bij de toekenning van voorzieningen al vanuit dat de ondersteuning aanvullend moet zijn op de mogelijkheden van mensen en dat heeft zeker geleid tot kostenreductie. Wij zetten deze lijn voort voor de bestaande en nieuwe Wmo-taken.

In de huidige Wmo staan de welbekende negen prestatievelden centraal. Zij vormen in veel gemeenten de leidraad voor de Wmo-beleidsplannen. In de Wmo 2015 komen geen prestatievelden meer voor, maar wordt het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' geïntroduceerd waar gemeenten zich mee bezig dienen te houden.

Wetsvoorstel Wmo 2015, artikel 1.1.1

Het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' omvat:

1. het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld,
2. het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving,
3. het bieden van beschermd wonen en opvang.

Met de huidige uitvoering van de Wmo gaan we in Opsterland al geruime tijd uit van de zelfredzaamheid van de inwoners, in samenwerking met hun omgeving. Het uitgebreide vrijwilligersnetwerk in Opsterland draagt er aan bij dat mensen naar elkaar omkijken en elkaar ondersteunen waar het kan en waar het nodig is. Deze gekantelde werkwijze werpt zijn vruchten af. Taken op het gebied van huiselijk geweld, dakloosheid of verslavingsproblematiek worden in de huidige Wmo uitgevoerd door centrumgemeente Leeuwarden. Hierin verandert niets met de komst van de Wmo 2015.

5.3 Doelen

Het centrale doel van de Wmo 2015 is het mogelijk maken voor mensen om langer thuis te kunnen blijven wonen en te participeren. Dit vertalen wij voor Opsterland in de volgende beleidsdoelstellingen:

- betere en gerichte preventie en uitgaan van de eigen kracht van kwetsbare groepen burgers en hun sociale netwerk;
- verbeteren van vroegsignalering en inzet van meer lichte ondersteuning, waardoor er minder een beroep hoeft te worden gedaan op duurdere tweedelijnszorg;
- meer begeleiding en ondersteuning van mantelzorgers door in te zetten op een breder respitzorgaanbod en het stimuleren van meer vrijwilligers die zich inzetten voor kwetsbare burgers;

- een dekkend aanbod van lokale maatwerkvoorzieningen, waaronder begeleiding, huishoudelijke hulp en vervoer, waardoor minder een beroep wordt gedaan op pgb's en tweedelijnsvoorzieningen;
- een dekkend aanbod van provinciale maatwerkvoorzieningen voor beschermd wonen, huiselijk geweld en verslavingszorg.

5.4 Aannames

De overheveling van taken gaat gepaard met een behoorlijke korting op het budget. Eveneens wordt van de aanbieders verwacht dat zij wel een kwalitatief product en/of dienst aanbieden. Bij de inkoop van deze producten zal moeten blijken of het kwaliteitsniveau kan worden gewaarborgd tegen lagere tarieven waarmee de gemeente genoodzaakt is te werken.

Er wordt in de nieuwe wet een groot beroep gedaan op de eigen kracht van de burgers en hun sociaal netwerk. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe werkbaar dit concept is. Aan de beleidstafel is geen rekening gehouden met moeilijke familiebanden, verstoorde relaties met de buurt of toenemende individualisering.

Het langer thuis wonen van mensen die geestelijk in de war zijn of raken door lichte dementie of psychiatrische klachten zal vaker leiden tot gevaarlijke situaties voor de inwoner zelf en zijn omgeving. Meer mensen zullen daarom een beroep doen op de Wmo, omdat bij deze verzwaarde problematiek het netwerk niet meer in staat is ondersteuning te bieden. Hierdoor ontstaat extra druk op het beschikbare budget, waardoor er gericht keuzes moeten worden gemaakt in het toekennen van ondersteuning.

De inzet van vrijwilligers en mantelzorgers laat zich niet afdwingen. Beleidsmatig wordt ervan uitgegaan dat meer mantelzorgers en meer vrijwilligers een bijdrage leveren aan de oplossing van problemen rond het langer thuis wonen. In onze gemeente wordt al veel vrijwilligerswerk en mantelzorg verricht. Onzeker is of nog meer inzet geboden kan worden.

5.5 Preventie

De verwachting is dat door goede preventie inwoners niet of minder snel een beroep doen op professionele ondersteuning. Daarnaast leidt het bevorderen van het welzijn en de participatie van mensen tot een lagere zorgconsumptie. De gemeente draagt hier op verschillende manieren aan bij. Dat doen wij onder andere door het lokale gezondheidsbeleid, waarmee wij een gezonde leefstijl willen bevorderen en aandacht besteden aan het voorkomen en tegengaan van eenzaamheid. Ook zijn er enkele sport- en beweegprojecten binnen Opsterland, die gericht zijn op het bevorderen van een gezonde leefstijl en van sociale contacten, wat een positieve invloed heeft op de zelfstandigheid van mensen.

Het dorpenbeleid van de gemeente Opsterland is daarnaast een belangrijk preventief instrument. In het kader van dit beleid worden sinds 2002 elke vier jaar dorpspiegels uitgevoerd, waarmee inwoners en de gemeente de kwaliteit van leven in een dorp in kaart brengen. Op basis van deze dorpspiegels zijn vanaf 2006 Integrale DorpsOntwikkelingsPlannen (IDOP's) opgesteld door de gemeente in samenwerking met plaatselijke belangen. Een IDOP is een gezamenlijk toekomstplan van en voor het dorp, waarin wordt beschreven hoe het dorp er over vier jaar uit moet zien om er prettig te wonen, werken en recreëren en welke stappen moeten worden ondernomen om de plannen te realiseren. Vanuit het dorpenbeleid worden tevens dorpsbudgetten beschikbaar gesteld voor dorpen die activiteiten en voorzieningen willen realiseren die bijdragen aan de sociale samenhang en de participatie in het dorp.

Met de investeringen die wij in het kader van 'Vitaal Opsterland' doen in basisvoorzieningen en (multifunctionele) accommodaties op het gebied van onderwijs, sport, ontmoeten, zorg en wonen, zorgen we voor een goede infrastructuur die mensen de mogelijkheid geeft elkaar te ontmoeten en daardoor hun sociale netwerk sterk te houden.

Er wordt sinds 2009 ook gewerkt aan de ontwikkeling van drie woonservicegebieden rond Gorredijk, Beetsterzwaag en Ureterp. Een woonservicegebied biedt voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn en zorg die eraan bijdragen dat mensen zolang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen.

De gemeente Opsterland vindt het belangrijk dat openbare wegen en gebouwen voldoende toegankelijk zijn voor mensen met beperkingen. Door het betrekken van ervaringsdeskundigen bij het voorbereiden van plannen die voor hen van belang zijn, kunnen problemen in een vroegtijdig stadium worden voorkomen en hoeven achteraf minder vaak bijzondere voorzieningen te worden getroffen. Wij voeren dan ook regelmatig overleg met de vrijwilligers van de Stichting Werkgroep Toegankelijkheid Opsterland over een heel scala aan onderwerpen, zoals het gemeentelijk beleid voor terrassen, overhangend groen, straten, trottoirs, paden, herinrichting Groene Long Gorredijk, voorzieningen voor blinden en slechtzienden, straatmeubilair, het wegbeheerplan en een goede en veilige bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van openbare gebouwen.

Daarnaast wordt ingezet op het informeren van inwoners over mogelijkheden om met kleine aanpassingen in het huis langer veilig en comfortabel thuis te kunnen blijven wonen. Dit gebeurt door het uitgeven van de brochure 'Huijstest' en het beschikbaar stellen van woonadviseurs. Dit is slechts een kleine greep uit het beleid dat eraan bijdraagt dat mensen zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven functioneren in hun eigen omgeving.

Beslispunten preventie:

- de gemeente zet in op het bevorderen van een gezonde leefstijl en het tegengaan van eenzaamheid;
- het dorpenbeleid wordt voortgezet, waarbij een extra financiële prikkel wordt ingebouwd voor dorpen die zich actief inzetten voor de sociale samenhang en participatie van inwoners;
- Opsterland voert onderzoek uit naar de gevolgen van de extramuralisering in de sectoren verpleging en verzorging en GGZ, om de behoefte aan levensloopbestendige woningen en woningen in de directe nabijheid van zorgvoorzieningen in kaart te brengen;
- de gemeente blijft het werk van de Stichting Werkgroep Toegankelijkheid Opsterland ondersteunen;
- Opsterland blijft voorlichting geven over het veiliger en comfortabeler maken van woningen, zodat inwoners zolang mogelijk thuis kunnen blijven wonen.

5.6 Vroegsignalering en lichte ondersteuning

Preventie in de vorm van het versterken van ontmoetingsplekken in de dorpen en het verbeteren van de woonsituatie van inwoners alleen is niet voldoende. Als er een ondersteuningsbehoefte ontstaat, dan is het van belang dat die snel wordt onderkend en opgepakt.

Bij de invoering van de Wmo in 2007 zijn in de drie grote kernen Beetsterzwaag, Ureterp en Gorredijk informatiepunten Wmo opgezet en aansluitend daarop zijn ook dorpssteunpunten ingevoerd, waar dorpsbewoners terecht kunnen met vragen of initiatieven op het gebied van wonen, welzijn en zorg. De dorpssteunpunten worden bemand door vrijwilligers die de ogen en oren zijn van het dorp. Zij houden in sommige dorpen spreekuren, zij hebben contact met de inwoners en signaleren vragen en problemen. Zij proberen de minder complexe vragen met vrijwilligers uit het dorp op te lossen en geven de meer complexe vragen door aan het Informatiepunt Wmo

Bij de informatiepunten Wmo kunnen inwoners terecht met al hun vragen op het gebied van wonen, welzijn, zorg, opvoeden en opgroeien. Het Informatiepunt geeft informatie en advies en helpt bij het aanvragen van voorzieningen. De dienstverlening door de informatiepunten Wmo zal in 2015 worden uitgebreid naar de domeinen werk en inkomen en jeugdhulp. Zij worden dan bemenst door medewerkers van het gemeentelijk gebiedsteam en door vrijwilligers en zij fungeren als lokale loketten van de gebiedsteams.

Zoals wij reeds in hoofdstuk 4 hebben aangegeven, kunnen de medewerkers van de gebiedsteams ook kortdurende, lichte ondersteuning bieden aan inwoners die verminderd zelfredzaam zijn. Deze ondersteuning kan bestaan uit praktische ondersteuning, sociaal-emotionele ondersteuning of opvoedkundige gezinsondersteuning.

Naast de signalering en ondersteuning door de dorpssteunpunten en de informatiepunten Wmo, zijn in de gemeente diverse vrij toegankelijke eerstelijnsorganisaties die ondersteuning kunnen bieden, zoals het welzijnswerk, algemeen maatschappelijk werk, huisartsen en wijkverpleegkundigen. Ook is, indien noodzakelijk, een huisbezoek mogelijk door een consultant van het gebiedsteam. Tussen deze organisaties en het gebiedsteam zal een intensieve samenwerking plaatsvinden. Daarbij sluiten wij aan bij bestaande structuren en kiezen niet voor

nieuwe organisatievormen. Wanneer er sprake is van ondersteuningsbehoeften op meerdere leefgebieden, verwachten wij van deze organisaties dat zij contact zoeken met het gemeentelijk gebiedsteam. In hoofdstuk 4 hebben wij al beschreven hoe wij vanuit onze regierol bijdragen aan de verbetering van de samenhang in het systeem en de samenwerking tussen betrokken partijen. Op die manier kan het best vorm worden gegeven aan ondersteuning die aanvullend is op de eigen mogelijkheden en kan een beroep op professionele zorg worden beperkt.

Beslispunten vroegsignalering en lichte ondersteuning:

- de gemeente zet in op een goede informatieverstrekking over ondersteuningsmogelijkheden, door middel van de gemeentelijke informatiepunten en de VIND Hulpwijzer van SDU;
- de dienstverlening door de informatiepunten Wmo wordt verbreed naar de domeinen werk en inkomen en jeugdhulp;
- de gemeente blijft de dorpssteunpunten ondersteunen;
- Opsterland bevordert een actieve en op samenwerking gerichte werkwijze van de vrij toegankelijke voorzieningen, door middel van het maken van subsidieafspraken en het monitoren van resultaten;
- de gemeente zet in op het bevorderen van de samenwerking tussen formele en informele ondersteuning en hulp.

5.7 Vrij toegankelijke voorzieningen

In Opsterland is welzijnswerk goed geregeld. Timpaan is de organisatie die in onze gemeente het welzijnswerk voor haar rekening neemt met een breed en gevarieerd aanbod van diensten die vrij toegankelijk zijn voor alle burgers, van jong tot oud. Timpaan Welzijn wil zich richten op preventie en participatie van kwetsbare groepen, belangrijke speerpunten van de nieuwe Wmo. Welzijn kan voorkomen dat mensen in de zorg terechtkomen. Ontmoeting is een belangrijke voorwaarde om kwetsbare groepen te bereiken. Timpaan werkt volgens de principes van Welzijn Nieuwe Stijl en het gekantelde werken. Het aanbod aan welzijnsvoorzieningen in relatie tot de Wmo wordt hieronder kort toegelicht.

Mantelzorgondersteuning

Mantelzorgondersteuning en -waardering is al een onderdeel van het huidige Wmo-beleid.

Onze inspanningen richten zich op:

- het informeren van mantelzorgers;
- het adviseren en ondersteunen van mantelzorgers;
- educatie en deskundigheidsbevordering;
- het organiseren van ontmoeting;
- het bieden van respijtzorg.

Timpaan zorgt onder meer voor de organisatie van de Dag van de mantelzorg, het mantelzorgcafé, de mantelzorgnieuwsbrief, de mantelzorgwebsite, activiteiten voor jonge mantelzorgers en het respijtweekend. Daarnaast ondersteunt Timpaan het Platform Vrijwillige huishulp Opsterland. In het platform zitten vrijwillige huishulporganisaties die hulpbehoevenden en hun mantelzorgers ondersteunen.

Voor wat betreft respijtzorg krijgt de gemeente er een extra taak bij. De AWBZ financiert op dit moment kortdurend verblijf. Dit zijn de logeerhuizen en soortgelijke voorzieningen waar mensen die veel mantelzorg nodig hebben gedurende maximaal drie etmalen per week verblijven, waardoor de mantelzorger wordt ontlast. Deze taak valt onder de Wmo 2015.

Wij willen op het gebied van de mantelzorgondersteuning toe naar meer individueel maatwerk. Dit houdt in dat wij bij het onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van inwoners niet alleen kijken naar wat de mantelzorger kan bijdragen aan ondersteuning, maar óók wat de mantelzorger zelf nodig heeft aan ondersteuning om die rol te kunnen vervullen. Dit kan betekenen dat wij bijvoorbeeld een beroep doen op de vrijwillige huishulp of dat wij kortdurend verblijf regelen voor een cliënt om de mantelzorger tijdelijk te ontlasten van zijn/haar zorgtaak. Mantelzorgers die zelf onvoldoende zelfredzaam zijn, kunnen ook een maatwerkvoorziening van de gemeente krijgen.

Onder de nieuwe Wmo is de gemeente daarnaast verantwoordelijk voor het geven van een jaarlijkse blijk van waardering aan de mantelzorgers van cliënten in de gemeente, ook als deze in een andere gemeente wonen.

Op dit moment ontvangen mantelzorgers een bedrag van € 200,- als blijk van waardering voor zorg die zij langdurig en intensief bieden. Het gaat om zorg waarvoor anders professionele hulp nodig is. Deze regeling vervalt en wij kiezen ervoor deze op lokaal niveau niet voort te zetten, omdat wij de prioriteit leggen bij de behoefte van de mantelzorger aan ondersteuning.

Op gemeentelijk niveau organiseren wij jaarlijks de Dag van de mantelzorger. Wij willen onderzoeken of deze manier van het uitdrukken van onze waardering aansluit bij de wensen van mantelzorgers van cliënten in de gemeente of dat er andere vormen van waardering op prijs worden gesteld. Wij gebruiken de uitkomsten van dit onderzoek om een nadere regeling voor de jaarlijkse waardering van mantelzorgers te treffen.

Vrijwilligersondersteuning

De gemeente vindt het belangrijk dat mensen vrijwilligerswerk kunnen doen. In het huidige Wmo-beleid is vrijwilligerswerk dan ook al een belangrijk aandachtspunt. Onze inspanningen richten zich op:

- het stimuleren dat meer inwoners vrijwilligerswerk doen;
- het beschikbaar stellen van ruimte voor activiteiten van vrijwilligers;
- het ruimte scheppen voor initiatieven door flexibel ruimtelijk beleid;
- het versterken van het lokale netwerk van vrijwilligersorganisaties;
- het bij elkaar brengen van vrijwilligersvraag en -aanbod.

Timpaan voert projecten uit om het vrijwilligerswerk in de gemeente te versterken en verzorgt de website van Vrijwilligers Opsterland met hieraan gekoppeld de Digitale Vrijwilligersvacaturebank. Daarnaast heeft de gemeente voor haar inwoners de VNG Vrijwilligers BasisPolis en de VNG Vrijwilligers PlusPolis afgesloten. Vrijwilligersorganisaties kunnen daarnaast een subsidie aanvragen bij de gemeente voor activiteiten die bijvoorbeeld bijdragen aan de sociale cohesie en de leefbaarheid.

Wij willen in het huidige vrijwilligersbeleid enige accentverschuivingen aanbrengen. Zo willen wij in de komende jaren meer aandacht gaan besteden aan het bevorderen van vrijwilligerswerk voor en door mensen met een ondersteuningsvraag. Wij bevorderen de inzet van deze vrijwilligers door bijvoorbeeld maatjesprojecten, vriendenkringen en netwerkcoaches. De subsidieverordening vrijwilligersactiviteiten willen wij gaan vervangen voor een bredere subsidieverordening sociaal domein, waarin meer mogelijkheden worden gecreëerd voor het verstrekken van subsidies voor activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van maatschappelijke participatie van mensen met beperkingen. Daarnaast vagen wij van mensen met een uitkering op grond van de Participatiewet als tegenprestatie dat zij vrijwilligerswerk gaan doen. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 8.

Ouderenwerk

De gemeente heeft een gericht ouderenbeleid. Een belangrijk onderdeel daarvan is het ontwikkelen van een integrale aanpak tegen eenzaamheid met als doel voorkomen en terugdringen van eenzaamheid. De (re)creatieve, educatieve en culturele activiteiten die in de activiteitencentra door vrijwilligers worden georganiseerd, zijn gericht op het bevorderen van sociale contacten, voorkoming van sociaal isolement, maatschappelijke participatie, zelfredzaamheid en de ontwikkeling van ouderen. Het ouderenwerk heeft een duidelijke link met het gemeentelijk mantelzorgbeleid en het vrijwilligersbeleid..

Beslispunten vrij toegankelijke voorzieningen:

- de gemeente betreft in overleg met de cliënt mantelzorgers bij gesprekken en bij de totstandkoming van ondersteuningsplannen;
- mantelzorgers worden – waar nodig – ontlast door de inzet van zorgvrijwilligers en/of respijtzorg;
- de gemeente ontwikkelt een nieuwe vorm van jaarlijkse mantelzorgwaardering, niet zijnde een financiële bijdrage;
- Opsterland zet in op het bevorderen van vrijwilligerswerk voor en door mensen met een ondersteuningsvraag;
- de subsidieverordening vrijwilligersactiviteiten wordt vervangen door een brede subsidieverordening sociaal domein;
- de gemeente blijft inzetten op de integrale aanpak van eenzaamheid voor ouderen en de LVB doelgroep;
- Opsterland blijft een gevarieerd aanbod van (re)creatieve, educatieve en culturele activiteiten voor ouderen aanbieden.

5.8 Lokale maatwerkvoorzieningen

Begeleiding

De begeleiding zoals die nu vanuit de AWBZ wordt verstrekt, is bedoeld om de zelfredzaamheid van mensen te bevorderen, te behouden of te compenseren. De begeleiding beoogt een verblijf in een instelling zolang mogelijk uit te stellen of overbodig te maken. Dit uitgangspunt staat ook aan de basis van het nieuwe stelsel. Begeleiding zal dus ook in het nieuwe stelsel een stevige plek moeten krijgen. Het omvat individuele en groepsbegeleiding.

Individuele begeleiding

Individuele begeleiding richt zich op het begeleiden van mensen in het dagelijks functioneren. Het gaat om het ondersteunen bij of het oefenen met vaardigheden of handelingen, het ondersteunen bij of aanbrengen van structuur of het voeren van de regie, of het overnemen van toezicht op de cliënt. Het kan bijvoorbeeld gaan om het ondersteunen bij en het actief herstellen van het beperkte of afwezige regelvermogen van de cliënt, waardoor hij onvoldoende of geen regie over het eigen leven kan voeren. Het gaat dan om zaken als het helpen plannen van activiteiten, het regelen van dagelijkse zaken, het nemen van besluiten en het structureren van de dag. Individuele begeleiding kan ook bestaan uit praktische hulp en ondersteuning bij het uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen, zoals hulp bij het omgaan met instanties, het uitvoeren van eenvoudige tot complexe taken, het nakomen van afspraken, het met geld om kunnen gaan, het doen van de administratie, het regelen en behouden van huisvesting, het behouden en bevorderen van een sociaal netwerk.

Bij de individuele begeleiding geldt dat er per definitie sprake is maatwerk voor kwetsbare inwoners. Zorgvuldigheid is hier dan ook van groot belang. Door bij het onderzoek goed te kijken naar alle leefgebieden, de beschikbaarheid van eventueel aanwezige algemeen gebruikelijke voorzieningen (bijvoorbeeld computerprogramma's, vrijwilligers, automatische overschrijvingen) en naar de eigen mogelijkheden van de aanvrager, het eigen netwerk en de mantelzorgers, willen wij de kosten van deze individuele begeleiding beheersen.

Begeleiding in een groep

De begeleiding in een groep, waaronder dagbesteding. Deze activiteiten kunnen variëren van dagbesteding met laagintensieve begeleiding, gespecialiseerde dagbesteding met hoogintensieve begeleiding en arbeidsmatige dagbesteding.

Met de organisaties die nu professionele vormen van dagbesteding bieden, willen wij werken aan het overdragen van hun kennis en ervaring aan de aanbieders van algemene, vrij toegankelijke vormen van dagbesteding, zoals Timpaan Welzijnswerk, sport- en hobbyverenigingen. Wij verwachten van hen dat zij zich openstellen voor mensen met en zonder beperking.

Op de lange termijn willen wij vormen van dagbesteding, waarbij laagintensieve professionele begeleiding nodig is, omvormen tot vrij toegankelijke voorzieningen. Deze dagbesteding kan dan voor meerdere doelgroepen worden aangeboden in de centrumdorpen. De Multi Functionele Accommodaties bieden ook de mogelijkheid dit te doen. Dit betekent dat dagbesteding met laagintensieve begeleiding in de toekomst geen

maatwerkvoorziening meer zal zijn en dat er dan tevens minder vervoer hoeft te worden georganiseerd, zodat daar kosten kunnen worden bespaard. Bovendien verwachten wij dat hierdoor ook meer gebruik kan worden gemaakt van het sociale netwerk van de mensen die gebruikmaken van deze dagbesteding.

Stapeling van individuele en groepsbegeleiding

Iemand kan zowel thuis individuele begeleiding krijgen, zoals ondersteuning bij zelfredzaamheid, als voor een zinvolle invulling van de dag buiten de deur deelnemen aan dagbesteding in de vorm van groepsactiviteiten (begeleiding groep). Bij deze stapeling van begeleiding vinden wij het belangrijk dat de aanbieders onderling samenwerken, zodat de cliënt op een efficiënte en doeltreffende manier wordt ondersteund.

Huishoudelijke hulp

In de nieuwe Wmo komt de term 'hulp bij het huishouden' als zodanig niet meer voor. De wet heeft het over het kunnen voeren van een gestructureerde huishouding: Daar kan huishoudelijke hulp een bijdrage aan leveren. Dit betekent niet dat wij geen hulp bij het huishouden meer aanbieden. Deze vorm van ondersteuning kan de meest passende oplossing zijn die mensen in staat stelt zonder aanvullende ondersteuning langer zelfstandig te blijven.

Hulp bij het huishouden wordt daarmee een maatwerkvoorziening die niet specifiek wordt aangevraagd. Het kan wel een voorziening zijn die onderdeel is van de ondersteuning die iemand krijgt in het kader van het integrale plan dat samen met de cliënt wordt gemaakt.

Omdat het Rijk een bezuiniging doorvoert van 32 procent op het budget voor huishoudelijke hulp, zijn wij genooddaakt om veel terughoudender te zijn bij het toekennen van de voorziening huishoudelijke hulp. Dit realiseren wij door bij het onderzoek na te gaan welke voorliggende en algemeen gebruikelijke voorzieningen beschikbaar zijn, wat de eigen mogelijkheden zijn van de cliënt en of er sprake is van gebruikelijke hulp.

Bij eigen mogelijkheden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat een inwoner al jaren op eigen kosten iemand voor huishoudelijke hulp inhuurt. Als tegelijk met het optreden van de beperking geen inkomenswijziging heeft plaatsgevonden en er geen meerkosten zijn in relatie tot de handicap, dan zal het oordeel zijn dat er geen ondersteuning nodig is, omdat er kennelijk geen probleem is.

Van gebruikelijke ondersteuning is sprake als een huisgenoot aanwezig is die in staat kan worden geacht huishoudelijk werk over te nemen. De criteria voor het toekennen van deze maatwerkvoorziening worden beschreven in de verordening en de beleidsregels maatschappelijke ondersteuning 2015.

Voor cliënten die op 31 december 2014 al huishoudelijke hulp ontvangen via de gemeente, organiseren wij in 2015 een zachte overgang naar de nieuwe, strengere regels. Dit betekent dat deze cliënten, voor zover hun indicatie niet eerder afloopt, in 2015 hun huidige huishoudelijke hulp onder dezelfde voorwaarden blijven ontvangen.

Vervoer

In de oude Wmo was de gemeente reeds verantwoordelijk voor het lokaal vervoer van mensen met beperkingen. Deze voorziening blijft behouden. In de Wmo 2015 komt daar het vervoer bij dat nodig is om gebruik te kunnen maken van de maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf. Dit vervoer maakte onder de AWBZ deel uit van de genoemde functies en werd daarom niet apart ingekocht. In verband met de zorgvuldige transitie van deze taken, kiezen wij ervoor om deze werkwijze in 2015 over te nemen en om het vervoer onderdeel uit te laten maken van de betreffende maatwerkvoorzieningen. Voor de langere termijn willen wij onderzoeken of er in de nabije toekomst combinaties tussen de verschillende vormen van doelgroepenvervoer mogelijk zijn. Dit gebeurt bij voorkeur in OWO-verband.

Beslispunten lokale maatwerkvoorzieningen:

- individuele begeleiding en groepsbegeleiding worden aangemerkt als maatwerkvoorzieningen;
- op langere termijn wordt dagbesteding met laagintensieve begeleiding omgevormd tot een algemeen toegankelijke voorziening die voor meerdere doelgroepen in de centrumdorpen wordt aangeboden;
- huishoudelijke hulp wordt een maatwerkvoorziening die alleen wordt toegekend als

inwoners niet op een andere wijze hierin kunnen voorzien. Hierbij wordt gekeken naar eventueel beschikbare algemeen gebruikelijke voorzieningen, eigen mogelijkheden en gebruikelijke hulp door huisgenoten;

- voor bestaande cliënten die gebruikmaken van huishoudelijke hulp realiseert de gemeente een zachte overgang naar het strengere regime. Zij houden in het overgangsjaar 2015, zolang hun indicatie niet afloopt, hun huidige aanspraak op huishoudelijke hulp;
- in 2015 maakt het vervoer onderdeel uit van de maatwerkvoorzieningen begeleiding en kortdurend verblijf. Voor de langere termijn wil de gemeente onderzoeken of het doelgroepenvervoer in de toekomst efficiënter kan worden uitgevoerd. Dit gebeurt bij voorkeur in OWO-verband.

5.9 Provinciale maatwerkvoorzieningen

Beschermd wonen

De maatwerkvoorziening Beschermd Wonen is wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en ondersteuning. De voorziening is bedoeld voor mensen met psychische problemen die niet in staat zijn om zelfstandig te wonen, zonder de directe nabijheid van 24 uur per dag toezicht of ondersteuning. Een kenmerk van mensen die beschermd wonen is dat hun problemen complex en meervoudig zijn. Aan hen wordt een veilige woonomgeving met structuur en intensieve ondersteuning geboden. De ondersteuning die wordt geboden, is gericht op het stabiliseren van het ziektebeeld, het bevorderen van het psychisch functioneren en op het herstel van de zelfredzaamheid en de participatie. Beschermd wonen wordt door het rijk gedecentraliseerd naar de centrumgemeente Leeuwarden. Voor de nieuwe doelgroep van het beschermd wonen, zal Leeuwarden nagaan welke mogelijkheden er zijn om ook deze groep te begeleiden naar meer zelfstandigheid.

Maatschappelijke opvang, OGGZ en verslavingszorg

Voor alle gemeenten in Friesland is Leeuwarden de centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang (inclusief de vrouwenopvang en de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld), openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg. Zij subsidieert instellingen die opvang en hulp bieden, zoals Zienn, Limor en het Leger des Heils (crisisopvang, gewone opvang, dagopvang en woonbegeleiding), Verslavingszorg Noord-Nederland (hulpverlening bij verslaving), Fier Fryslân (hulp en opvang bij huiselijk geweld, eerwraak, loverboys) en Stichting AanZet (ondersteuning en activeren van mensen met een psychische kwetsbaarheid). De gemeente Leeuwarden heeft in de afgelopen jaren ingezet op een beleid waarbij mensen slechts kort (maximaal 6 maanden) worden opgevangen en begeleid worden bij het vinden van zelfstandige woonruimte of bij begeleid wonen. Daarnaast is er ingezet op een deconcentratie van opvangplaatsen. Dit beleid wordt in de komende jaren gecontinueerd.

6 Jeugdwet

6.1 Inleiding

Binnen de drie decentralisaties, is de Jeugdwet de meest fundamentele verandering. De gemeente wordt bestuurlijk, inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor alle vormen van Jeugdhulp. Een forse structuurverandering, waarbij beoogd wordt om ook een cultuurverandering te bereiken. In dit hoofdstuk richten wij ons op de invulling van de nieuwe taken die door de Jeugdwet bij de gemeente worden ondergebracht, op accentverschuivingen in het huidige lokale Jeugdbeleid en de verbinding met het onderwijsveld.

In paragraaf 3.3.3. is al aangegeven dat wij bij de voorbereiding van de decentralisatie Jeugdzorg intensief hebben meegewerkt binnen Zorg voor Jeugd Fryslân: het samenwerkingsverband van alle Friese gemeenten. Voor de uitvoering van de Jeugdwet hebben wij samen met de Friese gemeenten de volgende kaders ontwikkeld:

- Zorg voor Jeugd Fryslân: op kompas invoegen en aansluiten (februari 2013);
- Regionaal Transitiearrangement Friesland (oktober 2013);
- Omvormingsplan Zorg voor Jeugd Friesland (juni 2014);
- Functioneel Ontwerp transitie en transformatie Zorg voor Jeugd Fryslân (juli 2014);
- Uitgangspuntennotitie inkoop Zorg voor Jeugd Fryslân (juli 2014).

De kaders sluiten aan bij het maatschappelijk doel van de nieuwe Jeugdwet, namelijk dat kinderen en jongeren gezond en veilig kunnen opgroeien tot zelfstandige volwassenen. Een aantal doelstellingen en middelen uit bovengenoemde stukken worden expliciet herhaald in dit hoofdstuk, de andere worden geacht onderdeel te zijn van deze beleidsnota.

6.2 Huidige situatie

Verkokering, versnippering en een gebrek aan samenwerking. Dat zijn de meest gebruikte woorden waarmee al sinds de jaren zeventig van de twintigste eeuw door verschillende commissies het jeugdhulpstelsel omschreven wordt. Alhoewel er diverse pogingen gedaan zijn om minder complexiteit te creëren, bleef samenhang een papieren tijger. Het Jeugdhulpstelsel voldoet anno 2014 nog aan alle woorden waarmee deze alinea begon. Gemeenten, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en diverse ministeries: allen zijn betrokken. Het totale budget wordt bovendien tussen deze betrokkenen op zodanige manier verdeeld dat er weinig ruimte is voor preventie en lichte hulp, waardoor er veel zware hulp noodzakelijk is. Dit houdt de verdeling van het budget in stand. Terwijl de professionals erg gemotiveerd zijn: een systeem met daarin goede mensen.

Naast de verkokering en versnippering, is ook de manier waarop binnen Jeugdhulp gewerkt wordt aan een heroverweging toe. Alhoewel in zo'n korte beschrijving als deze de huidige situatie en de inzet en kwaliteit van betrokkenen geen recht gedaan kan worden, kan gesteld worden dat door doorgesloten professionalisering en medicalisering een cultuur is ontstaan waarbij opgroeien en ontwikkeling onnodigveel geproblematiseerd wordt en afwijkingen van gedrag te vaak vanuit een risicomijdende of medische optiek bekeken worden. Terwijl opgroeien grillig is en opvoeden nooit makkelijk. Paradoxaal genoeg kunnen veel kinderen en ouders die een hulpvraag hebben tegelijk de juiste jeugdhulp regelmatig niet vinden. De massale inzet van pgb's en het gemiddeld hoge aantal keren dat een jongere binnen intramurale jeugdhulp verhuist, zijn hier indicaties van. Er wordt, kortom, zowel over- als onderbehandeld.

Er wordt onvoldoende gebruikgemaakt van maatschappelijk kapitaal. Een mooie illustratie daarvan is de verhouding tussen vrijwilligers en maatschappelijk werkers in de kindbescherming. Terwijl er in de jaren zestig van de vorige eeuw nog zo'n zeventienduizend vrijwilligers waren en een paar honderd professionals, was dit in de jaren tachtig van diezelfde eeuw een verhouding waarbij de aantallen al nagenoeg gelijk waren. Dit is sindsdien zeker niet veranderd. De werkzame professionals worden tegelijk onvoldoende vertrouwd in hun professionaliteit, er zijn veel regels.

Door dit samenspel is een Jeugdhulpstelsel ontstaan, dat het recht van het kind om evenwichtig op te groeien in de eigen sociale omgeving onvoldoende borgt. De Jeugdwet biedt de kans om dit – zeker met de mogelijkheden die er in Opsterland zijn – te verbeteren.

6.3 Doelen

Om de problemen uit de huidige situatie niet terug te laten komen in de gewenste toekomstige situatie, zijn de volgende belangrijke beleidsdoelen voor de vernieuwing van het jeugdstelsel geformuleerd:

- minder snel medicaliseren, meer ontzorgen en normaliseren, door onder meer aansluiten bij mogelijkheden van en het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen van kinderopvang en peuterspeelzalen;
- betere preventie en uitgaan van eigen kracht van jeugdigen, ouders en het sociale netwerk;
- eerder hulp op maat bieden voor kwetsbare kinderen, om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
- integrale hulp aan gezinnen mogelijk maken volgens het uitgangspunt 'één gezin, een plan, een regisseur';
- meer ruimte voor professionals maken om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

Hieronder worden deze doelen langsgelopen, waarbij er beknopt wordt aangegeven hoe hieraan wordt gewerkt tijdens de looptijd van de beleidsnota Drie decentralisaties.

6.4 Aannames

Een belangrijke aanname onder de Jeugdwet, het kader waarbinnen de gemeenten werken, is dat een nieuw stelsel leidt tot afname van beroep op Jeugdhulp. De verwachtingen moet hier echter niet te hoog gespannen zijn. Een soortgelijke decentralisatie in Denemarken leidde pas na zes jaar tot een daling van jeugdhulp. Dat brengt financiële risico's met zich mee. Doordat de bij de Jeugdwet horende taakstelling stapsgewijs is en relatief beperkt, kan door in het begin de taakstelling te realiseren vooral door middel van efficiënte inkoop dit risico beperkt worden.

Het tekort aan preventieve en laagdrempelige hulp zal in het nieuwe stelsel niet meteen verleden tijd zijn. De middelen die nodig zijn voor investeringen in 'een beweging naar voren', zijn niet direct beschikbaar. In het Omvormingsplan zijn echter afspraken gemaakt met aanbieders, waardoor deze beweging toch al ingezet kan worden. Daarnaast zullen in Opsterland vrijgespeelde middelen meteen aan preventieve en laagdrempelige hulp besteed worden om de doelstellingen waar te maken.

Het nieuwe Jeugdhulpstelsel biedt goede kansen op meer samenhang, omdat er nog maar één overheid verantwoordelijk is: de gemeente. Er blijven echter verschillende toegangen, waaronder de huisarts. Dat is een risico. Dit risico kan echter ondervangen worden door goede samenwerking, een verordening en inkoopovereenkomsten die de regisseursrol van de gemeente borgt. Samenwerking past goed bij een kleine gemeente als Opsterland.

Door betere preventie en meer uit te gaan van de eigen kracht van jeugdigen, ouders en het sociale netwerk kan Jeugdhulp beter én goedkoper worden. De op onderdelen doorgesloten professionalisering is echter een trend die al decennia geleden ingezet is. Het ongedaan maken van de trend is dan ook niet mogelijk en niet noodzakelijk, maar vanaf het begin een tegenbeweging inzetten wel.

6.5 Vernieuwing - demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren

Voor de gemeente Opsterland is het vertrekpunt het recht van kinderen om veilig en evenwichtig op te groeien in de eigen sociale context. Veilig en evenwichtig opgroeien betekent dat kinderen zich moeten kunnen ontwikkelen. Deze ontwikkeling vindt plaats op vier nauw met elkaar samenhangende levensdomeinen: het biologisch/materieel domein, het psychologisch domein, het sociaal/maatschappelijk domein en het zingevingsdomein.

De Jeugdwet maakt het mogelijk om de verschillende levensdomeinen waarin het kind en het gezin zich bewegen in samenhang te bekijken. De gemeente Opsterland wil deze mogelijkheid voor het welzijn van haar bevolking benutten en daar waar nodig de domeinen met elkaar verbinden. Daardoor wordt, ter illustratie, een druk kind niet automatisch behandeld als ADHD'er (biologisch), maar wordt ook gekeken of er een psychologische (overvraagd op school), een sociale (thuis is er veel stress) of een zingevingsreden (verveling) is. Deze holistische visie wordt wel demedicaliseren genoemd, omdat er breder dan alleen naar medische (biologische of psychologische) redenen gekeken wordt.

Om de ontwikkeling van het kind te kunnen duiden in termen van gezond of problematisch is in Friesland een ordeningsprincipe ontwikkeld. Dit ordeningsprincipe gaat uit van de draagkracht-draaglastverhoudingen (zelfredzaamheid) bij het kind, het gezin en de omgeving van het kind. Hiermee wordt gesteld dat niet langer een beperking of het gedrag bepalend is, maar de mate waarin met het probleem omgaan kan worden en de mate waarin het kind gehinderd wordt in de ontwikkeling. Dat kan betekenen, ter illustratie, dat een druk kind met wie de ouders uitstekend kunnen omgaan geen aanvullende professionele jeugdhulp ontvangt, omdat het evenwichtig opgroeien niet in het geding is. Dit wordt wel ontzorgen genoemd.

De mate waarin gedrag als probleem ervaren wordt, heeft ook te maken met de maatschappelijke perceptie ervan. In de beleving van ouders wordt het gemiddelde kind te vaak als norm gesteld. Maar, zoals 'wiskundemoeder' Ionica Smeets uitlegt: het gemiddelde kind bestaat niet. Vijftig procent van de kinderen zit onder het gemiddelde en vijftig procent zit erboven, of het nu gaat om lengte, intelligentie of sociaal gedrag. En dat is helemaal niet erg. Alle ouders hebben regelmatig opvoedvragen, dat hoort bij opvoeden. Dit wordt wel normaliseren genoemd.

Bovenstaande visie heeft grote gevolgen voor de organisatie van het Jeugdhulpstelsel in Opsterland.

De visie heeft allereerst gevolgen voor de werkwijze van de gebiedsteams. De gebiedsteams nemen de ontwikkeling op de vier levensgebieden in ogenschouw. Dat betekent dat een gebiedsteam niet alleen in het gezin werkt, maar ook op vindplaatsen als scholen waar de ontwikkeling plaatsvindt. Niet een diagnose is leidend, maar de mate waarin ouders en de sociale omgeving kunnen omgaan met het gedrag of de beperking en de mate waarin het kind zich ontwikkelt. Dat betekent dat het gebiedsteam gericht is op het samenwerken met het kind en de ouders, waarbij de eigen kracht en eigen regie versterkt wordt. Bij (dreigende) problemen wordt er dus gesproken met, in plaats van over. Daarnaast wordt er niet gewerkt vanuit de vraag wat de problemen zijn, maar vanuit de mogelijkheden van de jeugdige of het gezin. Deze werkwijze is deels nieuw. Het gebiedsteam zal hier dus in geschoold worden.

De visie heeft daarnaast gevolgen voor de manier waarop de gemeente Opsterland werkt aan preventie (door het versterken van het opvoedkundig klimaat, het ondersteunen bij hulpvragen en het voorkomen van escalatie van hulpvragen) en aan passende hulp. Hier wordt in de volgende paragrafen op in gegaan.

Beslispunten demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren:

- het recht van kinderen om veilig en evenwichtig op te groeien in de eigen sociale omgeving is het vertrekpunt;
- de hierboven omschreven visie, die zich laat samenvatten in demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren, is leidend bij de werkwijze van het gebiedsteam;
- het ordeningsprincipe is leidend bij de inzet van jeugdhulp;
- het gebiedsteam wordt intensief getraind in de nieuwe werkwijze.

6.6 Het versterken van het opvoedkundig klimaat (primaire preventie)

Binnen preventie maakt de gemeente Opsterland onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie. Primaire preventie is het voorkomen dat kinderen, jongeren en gezinnen een hulpvraag ontwikkelen. Secundaire preventie richt zich op het vroegtijdig opsporen van hulpvragen om ze in een vroeg stadium aan te pakken. Tertiaire preventie richt zich op het voorkomen van escalatie van hulpvragen. Er wordt in deze en de volgende paragraaf stilgestaan bij primaire preventie. Secundaire en tertiaire preventie worden besproken in de daaropvolgende paragrafen

van dit hoofdstuk.

De gemeente speelt een belangrijke rol bij primaire preventie en onderneemt vele activiteiten om het opvoedkundig klimaat in de gemeente te ondersteunen en te versterken. Dit vindt plaats door basisvoorzieningen, zoals cultuureducatie, sportaccommodaties, speelplekken, jeugdactiviteitencentra, het jongerenwerk, veilige schoolroutes, het verstrekken van informatie en advies over opvoeden en opgroeien en de jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus, schoolarts en schoolverpleegkundige), beschikbaar te stellen en te faciliteren. Daarnaast spelen andere overheden en particuliere initiatieven een rol, bijvoorbeeld bij het basis- en voortgezet onderwijs en huisartsen. Binnen het nieuwe Jeugdhulpstelsel, zoals de gemeente Opsterland dat voor ogen heeft, zijn sterke basisvoorzieningen van cruciaal belang om het opvoedkundig klimaat te versterken. Hiervoor en voor het benutten van de genoemde mogelijkheden tot demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren ontplooit de gemeente Opsterland de komende jaren een aantal activiteiten die hierop gericht zijn.

Om de investeringen tot nog betere primaire preventie te laten leiden, zal er gestreefd worden naar een fijnmaziger netwerk van nog beter functionerende basisvoorzieningen waar opvoedvragen gesteld kunnen worden. Daarnaast wordt er meer samenhang aangebracht tussen bestaande basisvoorzieningen. Dit zal onder andere vorm krijgen in een nieuw, overkoepelend Preventief Jeugdbeleid, waarin onder andere het huidige 'zorg in en om de school' ondergebracht wordt. Tijdens de looptijd van de beleidsnota sociaal domein wordt ernaar gestreefd meer geld beschikbaar stellen voor preventief jeugdbeleid, om zo de 'beweging naar voren' ook financieel vorm te geven.

De samenwerking met het basis, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs, zowel regulier als speciaal, wordt versterkt. De samenwerking verschilt per onderwijsvoorziening, maar krijgt voor het basis- en voortgezet onderwijs vorm in een samenwerkingsagenda, waarbij de gemeente uitgangspunten formuleert om scholen te laten functioneren als vind- en werkplaats van de gebiedsteams en om de expertise van de scholen ook te benutten voor andere pedagogische voorzieningen. Ook de door het onderwijs, tijdens onder andere het OGGO, geuite wens om vaste contactpersonen te hebben wordt hierin uitgewerkt. Het onderwijs is hier, vanuit Passend Onderwijs, ook sterk bij gebaat en tevens wordt het pedagogisch klimaat versterkt. Behalve dat deze samenwerking meer moet opleveren dan de som der delen, stelt de gemeente financiële middelen beschikbaar als extra impuls. De al functionerende LEJA, ZAT's, REJA en RMC worden hierbij meegenomen. Vanwege het grote aantal gemeenten waaruit de leerlingen in het middelbaar beroeps afkomstig zijn, wordt hierbij naar een passende samenwerkingsvorm gezocht. De samenwerking met het onderwijs heeft ook een nauwe samenhang met secundaire preventie.

Bij de uitvoering van de Wmo heeft de gemeente Opsterland veel ervaring opgedaan met het praktisch oplossen van ondersteuningsvragen, in nauwe samenwerking met de Mienskip via onder andere dorpssteunpunten – de kanteling. Dit past zeer goed bij het uitgangspunt van demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. De dorpsstructuur van Opsterland leent zich er uitstekend voor om de kanteling de komende jaren, na de succesvolle implementatie bij senioren, ook op het gebied van junioren in te zetten.

Beslispunten versterken opvoedkundig klimaat:

- de investeringen in basisvoorzieningen worden geleidelijk verhoogd, gestreefd wordt naar een fijnmaziger netwerk van nog beter functionerende basisvoorzieningen. Dit krijgt onder andere vorm in nieuw Preventief Jeugdbeleid;
- de gemeente Opsterland en het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs, zowel regulier als speciaal, werken samen door onder andere het ontwikkelen van een of meer samenwerkingsagenda's, waarbij onder andere het gebiedsteam de scholen ziet als vind- en werkplaats;
- net als bij de uitvoering van de Wmo, wordt bij de uitvoering van de Jeugdwet gewerkt aan de kanteling.

6.7 Eerder hulp op maat (secundaire preventie)

Op het moment dat kinderen niet veilig en evenwichtig kunnen opgroeien, als het opvoedkundig klimaat onvoldoende soelaas biedt, biedt de gemeente jeugdhulp. Met het nieuwe jeugdhulpstelsel

willen we sneller problemen laten herkennen en eerder hulp op maat bieden. Al deze hulp en ondersteuning wordt Jeugdhulp genoemd. Er zijn vele vormen van jeugdhulp, waar in de bijlage 'Uitgangspuntennotitie Inkoop Zorg voor Jeugd' op teruggekomen wordt.

Als kinderen niet veilig en evenwichtig opgroeien, wordt dat thuis en binnen het sociale netwerk vaak als eerste opgemerkt. Zoals toegelicht in de vorige alinea, kunnen kinderen en ouders dan gebruikmaken van vrij toegankelijke basisvoorzieningen om opvoedvragen te stellen. Daarnaast herkennen consulenten van de basisvoorzieningen het vaak vanuit hun professionaliteit ook snel als kinderen niet veilig en evenwichtig opgroeien. Dat betekent dat de basisvoorzieningen een signalerende functie hebben, de consultatiebureaus en scholen als voorzieningen waar praktisch alle kinderen en jongeren komen in het bijzonder. Om secundaire preventie inhoud te geven, heeft het gebiedsteam actief en persoonlijk contact met medewerkers van deze basisvoorzieningen. Op deze manier worden vragen waarbij professionele jeugdhulp nodig is snel herkend. Daarnaast kunnen trends bij jeugdigen en ouders snel gesignaleerd worden. Deze ervaringen en gegevens van de Jeugdgezondheidszorg en jongerenwerk worden gebruikt voor meer gerichte preventieactiviteiten, zoals het bieden van voor- en vroegschoolse educatie aan kinderen met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden, gerichte campagnes om het alcoholgebruik/middelengebruik onder jongeren te beperken en weerbaarheidstrainingen.

Op het moment dat het gemeentelijk gebiedsteam in actie komt, kan deze kortdurende, lichte opvoedingsondersteuning bieden. Opvoedingsondersteuning kan bestaan uit: informatie en voorlichting, pedagogische advisering en begeleiding, gezinshulpverlening, praktische hulp bij de verzorging van kinderen en het organiseren van sociale steun. Alle (jeugd)consulenten van het gebiedsteam worden geschoold in het geven van deze lichte vormen van opvoedingsondersteuning.

Er is in het huidige jeugdhulpstelsel onvoldoende lichte jeugdhulp beschikbaar. Het gebiedsteam is een manier om dit te veranderen, maar dit kan enkel invulling krijgen als het daar voldoende capaciteit voor heeft. Dit is bij experimenten in andere gemeenten een cruciale succesfactor gebleken. De capaciteit van de lichte jeugdhulp wordt door allocatie van middelen en afspraken bij inkoop dan ook stapsgewijs uitgebreid.

Als het gebiedsteam kinderen, jongeren of gezinnen tegenkomt, wordt er een inschatting gemaakt van de benodigde ondersteuning om evenwichtig op te groeien. Lichte opvoedingsondersteuning kan het gebiedsteam zelf bieden, maar hoe snel het gebiedsteam ook in actie komt, er zullen altijd jeugdigen zijn die zwaardere jeugdhulp nodig hebben. Een bijzondere positie hebben daarbij kinderen en jongeren met een lichamelijke of verstandelijke beperking. Het gebiedsteam streeft er daarbij altijd naar om volgens het uitgangspunt 'matched care' meteen de passende hulp in te zetten. Jeugdhulp is daarbij zo licht als mogelijk, maar zo zwaar als nodig en altijd van hoge kwaliteit. Om een goede inschatting te maken, wordt indien noodzakelijk gebruikgemaakt van de expertpool.

De Friese gemeenten proberen samen met de aanbieders de bestaande jeugdhulp passender te maken. Daartoe is het omvormingsplan opgesteld. Er staat hierin een aantal doelstellingen. Het Omvormingsplan is integraal onderdeel van deze beleidsnota. Er staan in het Omvormingsplan doelstellingen als 'kinderen groeien thuis op' (twintig procent van de residentiële capaciteit wordt omgebouwd naar ambulante capaciteit) en 'soepele overgang als jongere 18 jaar is en nog is aangewezen op hulp'.

Beslispunten eerder hulp op maat:

- met het inzetten van het gebiedsteam dragen wij bij aan een sterke verbinding tussen het onderwijs en gemeente;
- alle (jeugd)consulenten van het gebiedsteam worden geschoold in het bieden van kortdurende, ambulante opvoedingsondersteuning;
- de capaciteit lichte jeugdhulp (door het gebiedsteam) wordt prioritair uitgebreid;
- als er Jeugdhulp ingezet wordt, is het uitgangspunt passende hulp bieden van hoge kwaliteit;
- door middel van onder andere het Omvormingsplan wordt Jeugdhulp passender gemaakt.

6.8 Eén gezin, één plan, één regisseur (tertiaire preventie)

Als er Jeugdhulp nodig is, kan deze ingezet worden door het gebiedsteam. Een belangrijk uitgangspunt van de Jeugdwet is werken volgens het adagium 'één gezin, één plan, één regisseur'. Dat betekent in Opsterland dat de consulent van het gebiedsteam de regie voert over alle hulp. Daarbij wordt niet doorverwezen, maar kan de consulent er hulp bij halen en deze later ook weer afschalen. Zo wordt er zo veel mogelijk voorkomen dat er versnippering en verkokering optreedt, waardoor escalatie van jeugdhulp voorkomen wordt. Daarbij wordt de privacy vanzelfsprekend gerespecteerd, maar het is geen excuus om niet samen te werken binnen het stelsel en met ouders.

Het nieuwe jeugdhulpstelsel wordt door de gemeente Opsterland zo ingericht, dat het gebiedsteam zo goed mogelijk zijn regisserende rol kan uitoefenen. Hierbij wordt een aantal instrumenten ingezet.

Met de Verordening Jeugdhulp Opsterland 2015 wordt de regisserende rol van de gemeente geborgd. Met de verordening heeft de gemeente de mogelijkheid om binnen de daartoe door de Jeugdwet toegekende kaders vast te stellen op welke manier jeugdhulp toegekend wordt. Door daarbij onder andere vast te stellen dat voor alle jeugdhulp een beschikking afgegeven moet worden, voordat deze geleverd mag worden, wordt er voor gezorgd dat de gemeente altijd overzicht heeft. Zo wordt niet-afgestemde jeugdhulp voorkomen.

Bij de inkoop wordt in de voorwaarden waaronder de Jeugdhulp geleverd mag worden een aantal eisen gesteld die de regie van de gemeente borgen. Zo wordt onder andere de Verwijsindex zo veel mogelijk verplicht gesteld. Bovendien wordt het middel verbeterd. Momenteel wordt voor jongeren tot 23 jaar gewerkt met de Verwijsindex. Dit is een digitaal systeem dat risicosignalen van professionals, zoals leerkrachten, hulpverleners en begeleiders, over kinderen en jongeren (tot 23 jaar) bij elkaar brengt. In dit systeem koppelt de professional zijn naam aan de naam, het adres en de geboortedatum van een jongere waarover hij zorgen heeft. Er wordt geen inhoudelijke informatie over de gesignaleerde risico's of problemen opgenomen. Op korte termijn wordt er in Friesland naar gestreefd om de Verwijsindex uit te breiden naar een gezinsmatch, dit geldt voor alle inwoners tot 23 jaar. Op langere termijn is de doelstelling om alle gezinsleden op één adres te matchen.

Een bijzondere basisvoorziening wordt gevormd door de huisartsen en jeugdartsen. Huisartsen en consultatiebureaus worden ervaren als laagdrempelige voorziening en worden daardoor snel geconsulteerd bij opgroei- en opvoedvragen. Ze hebben daardoor ook veel ervaring met het beantwoorden daarvan. Binnen het huidige stelsel kunnen huisartsen als toegang functioneren, maar alleen naar J-GGZ. Naar schatting tachtig procent van alle Jeugd-GGZ wordt ingezet na verwijzing van een huisarts. Dit zorgt voor verkokering en medicalisering. In het toekomstige jeugdhulpstelsel kunnen huisartsen verwijzen naar alle vormen van jeugdhulp. Dat remt medicalisering, maar levert nog steeds het risico op van minder regie voor de gemeente. De gemeente en de huisartsen maken dan ook samenwerkingsafspraken. Alle aanbieders van jeugdhulp, ook na verwijzing door een huisarts, kunnen op basis van de verordening en inkoopovereenkomsten alleen declarabele jeugdhulp leveren als er een beschikking van de gemeente is. Zo houdt de gemeente overzicht en is de rechtszekerheid van de cliënt geborgd.

Beslispunten Eén gezin, één plan, één regisseur:

- jeugdhulp kan alleen gedeclareerd worden als de gemeente een beschikking heeft afgegeven;
- 'Eén gezin, één plan, één regisseur' is een leidend beginsel;
- op korte termijn wordt er in Friesland naar gestreefd om de Verwijsindex uit te breiden naar een gezinsmatch, dit geldt voor alle inwoners tot 23 jaar. Op langere termijn is de doelstelling om alle gezinsleden op één adres te matchen;
- er worden samenwerkingsafspraken gemaakt met onder andere huisartsen en jeugdartsen.

6.9 Ruimte voor professionals

Om de in dit hoofdstuk geplande veranderingen vorm te geven, moet de gemeente zowel de regie voeren om duidelijke kaders te scheppen, als de professionals daarbinnen alle ruimte te geven. Het huidige Jeugdhulpstelsel kent een hoge mate van verantwoordings-eisen aan professionals. De gemeente Opsterland werkt met het uitgangspunt om dit tot een minimum te beperken.

Om de bureaucratie te beperken, stelt de gemeente Opsterland zo min mogelijk aanvullende kwaliteitseisen. Omdat we kwaliteit bij Jeugdhulp zeer belangrijk vinden, zijn we blij met de waarborgen die onder andere de Jeugdwet daarvoor biedt. We achten het niet in het belang van het kind en de jongere om daar aanvullende eisen aan te stellen.

Veel bureaucratie is ontstaan door de risico-regelreflex. In de woorden van Jacques Wallage: “De bestuurders van (gemeenten) tonen hun betrokkenheid bij de ernstige feiten door op even hoge toon als het publiek opheldering te eisen om vervolgens met nieuwe regels en protocollen burgers het signaal te geven dat zij - diep van binnen - graag willen horen, namelijk dat zo iets verschrikkelijks niet weer zal gebeuren. Maar de bittere werkelijkheid is: niemand kan dat garanderen. De beste bijdrage die lokale bestuurders kunnen leveren aan het leren van ernstige incidenten is om ‘willen leren’ centraal te stellen en niet zelf mee te doen aan de jacht op ‘schuldigen’.” De gemeente Opsterland sluit zich daar bij aan.

Beslispunten ruimte voor professionals:

- om de bureaucratie te beperken, stelt de gemeente Opsterland zo min mogelijk aanvullende kwaliteitseisen;
- de gemeente Opsterland acht de beste bijdrage van het lokaal bestuur: van (ernstige) incidenten te willen leren.

6.10 Vrij toegankelijke voorzieningen

In Opsterland is welzijnswerk goed geregeld. Timpaan is de organisatie die in onze gemeente het welzijnswerk voor de jeugd voor haar rekening neemt. Het gaat hierbij vooral om het preventieve en ambulante jongerenwerk en om opvoedingsondersteuning. Timpaan Welzijn wil zich richten op preventie en participatie van kwetsbare groepen kinderen en jongeren, belangrijke speerpunten van de nieuwe Jeugdwet. Het aanbod aan welzijnsvoorzieningen in relatie tot het jeugdbeleid wordt hieronder kort toegelicht.

Ambulant jongerenwerk

Het ambulante jongerenwerk omvat alle werkzaamheden voor en met jongeren, die niet vanuit de accommodaties plaatsvinden. Het jongerenwerk bezoekt jongeren in hun leefwereld, op straat, op school en in de wijk, maar ook in hun digitale leefwereld (Hyves, Facebook, Twitter). Hierdoor is het jongerenwerk sterk in signalering, voorlichting en preventie en is als gevolg daarvan een waardevolle netwerkpartner voor onder andere de politie, de gemeente en het Centrum voor Jeugd en Gezin. Vanwege de signalerende functie van het jongerenwerk hebben de jongerenwerkers toegang tot de Verwijsindex.

Preventief jongerenwerk

De preventie richt zich op: bewustwording van jongeren en hun ouders, voor wat betreft verslavingen en andere knelpunten in de leefwereld van jongeren, het stimuleren van de weerbaarheid van jongeren en het bespreekbaar maken van opvoedingsproblemen en vragen van ouders. Uit de praktijk is gebleken dat jongeren niet zo snel op de zogeheten georganiseerde ‘voorlichtingsactiviteiten’ komen. Aangezien jongeren steeds meer gebruikmaken van de digitale snelweg, wordt dit instrument ingezet om jongeren voor te lichten over thema's als alcohol, drugs, seksualiteit, pesten, schulden, gewicht en gezond leven.

Opvoedingsondersteuning – Opstapje

Opstapje is een tweejarig gezinsprogramma voor kinderen van 2 tot 4 jaar. De kinderen oriënteren zich spelenderwijs op groep 1 van de basisschool, waarbij tegelijkertijd de interactie tussen ouder en kind wordt bevorderd. Het is gericht op kinderen en gezinnen die deze extra stimulans goed

kunnen gebruiken. De pedagogisch medewerker begeleidt de ouder(s) thuis bij het uitvoeren van speelse activiteiten met het kind.

Opvoedingsondersteuning - Samen op stap

Samen op stap is voor kinderen van 0-4 jaar met opvoedings- en ontwikkelingsproblemen en hun ouders. Er worden wekelijkse bijeenkomsten in de vorm van een koffieochtend georganiseerd. Eens per maand is er een themaochtend, gericht op taal of opvoeding, in samenwerking met andere organisaties. Gezinnen die deelnemen aan Samen op Stap worden onder andere doorverwezen door het CJG, JGZ en PSZ. Samen op stap vindt plaats in Gorredijk en Ureterp. Timpaan Welzijn werft en ondersteunt de vrijwilligers.

Beslispunt Vrij toegankelijke voorzieningen:

- het ambulant en preventief jongerenwerk en de opvoedingsondersteuning worden onderdeel van een nieuw op te stellen beleidsnota Preventief Jeugdbeleid.

6.11 Lokale maatwerkvoorzieningen

Begeleiding (individueel en groep)

De begeleiding is gericht op het bevorderen, het behouden of het compenseren van zelfredzaamheid van de jeugdige en zijn omgeving. De begeleiding is bedoeld voor jeugdigen die zonder deze begeleiding zouden moeten verblijven in een instelling of zouden verwaarlozen. Begeleidingsactiviteiten kunnen zowel individueel, als in een groep worden uitgevoerd (of allebei). In de eerste plaats kan het gaan om het compenseren en actief herstellen van het beperkte of afwezige regelvermogen van de jeugdige, waardoor hij onvoldoende of geen regie over het eigen leven kan voeren. In de tweede plaats kan begeleiding de vorm aannemen van praktische hulp en ondersteuning bij het uitvoeren of het eventueel ondersteunen bij het oefenen van handelingen/vaardigheden die zelfredzaamheid tot doel hebben. Ook kunnen ouders begeleiding nodig hebben om hun kind met een beperking adequaat te kunnen opvoeden.

Persoonlijke verzorging

Persoonlijke verzorging omvat het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging in verband met een somatische of psychiatrische aandoening, of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid. Naast de algemene dagelijkse levensverrichtingen (wassen, aankleden, toiletbezoek) is er nog een aantal andere activiteiten die bij de functie persoonlijke verzorging thuishoren, zoals het aanreiken of toedienen van medicijnen, het inbrengen van sondes of katheters en het verzorgen van stoma's. Zogeheten 'voorbehouden handelingen', zoals injecteren, vallen niet onder persoonlijke verzorging.

Kort verblijf

Binnen de gehandicaptenzorg bestaan sinds geruime tijd zogeheten logeerhuizen. In deze huizen logeren jeugdigen één of enkele etmalen per week of maand en in vakanties. Naast opvang en overname van de zorg van ouders/verzorgers, zijn er binnen het logeershuis ook mogelijkheden voor training, bijvoorbeeld in meer zelfstandigheid, zelfredzaamheid en ontwikkeling op weg naar een vorm van (begeleid) zelfstandig wonen. Maar ook het langzaam toewerken naar wonen in een instelling. Voorbeelden van groepen jeugdigen die in de gehandicaptenzorg gebruikmaken van logeerhuizen zijn ernstig gehandicapte kinderen en (jong)volwassenen met een intensief pakket aan zorg.

Beslispunt lokale maatwerkvoorzieningen:

- individuele begeleiding, groepsbegeleiding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf worden aangemerkt als maatwerkvoorzieningen;
- op langere termijn wordt (naschoolse) dagbesteding met laag intensieve begeleiding omgevormd tot een algemeen toegankelijke voorziening voor meerdere doelgroepen.

6.12 Provinciale maatwerkvoorzieningen

Hulp voor jongeren met psychische problemen

In 2015 en 2016 wordt de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd door gemeenten gezamenlijk ingekocht, waarbij zij ondersteuning krijgen van de zorgverzekeraars die tot dat moment verantwoordelijk waren voor de inkoop van de Jeugd GGZ. Wij vinden het van belang dat Jeugd GGZ als specialisme beschikbaar is voor het gemeentelijk gebiedsteam en zijn voorstander van vrije toegankelijkheid van lichte vormen van Jeugd GGZ.

Pleegzorg

Pleegzorg is een vorm van jeugdhulp waarbij het kind of de jongere tijdelijk bij een ander gezin gaat wonen, met als uiteindelijke doel dat de ouders zelf de opvoeding weer op zich nemen. Pleegzorg is in veel gevallen te prefereren boven opname in een instelling, omdat opgroeien in een gezin beter is dan opgroeien in een instelling en omdat opvang in een pleeggezin betere mogelijkheden heeft om na verloop van tijd weer in het eigen gezin onderdak te vinden. Er zijn echter ook situaties waarbij het tegenovergestelde het geval is. Het uitgangspunt is dan ook altijd passende hulp in de eigen sociale en vertrouwde omgeving, waarbij per kind een afweging wordt gemaakt. Uiteraard staat veiligheid en een onbedreigde ontwikkeling van het kind daarbij voorop.

Gesloten jeugdhulp (jeugdzorgplus)

Wanneer sprake is van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige ernstig belemmeren, kan de rechter een machtiging gesloten jeugdhulp verlenen. Hierbij is het wel van belang dat dit gesloten verblijf nodig is om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan die hulp of daaraan door anderen wordt onttrokken. Indien er sprake is van een stoornis van de geestelijke vermogens, waardoor een jeugdige een gevaar voor zichzelf en zijn omgeving kan zijn, zal de rechter een machtiging voor opname, verblijf en zorg in een GGZ-instelling afgeven.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering

Binnen het jeugdterrein zijn de jeugdbescherming en de jeugdreclassering (en de gesloten jeugdzorg) bijzondere taken, vanwege het verplichtende karakter voor ouders en kind. Het doel van de jeugdbeschermingsmaatregelen is het opheffen van de bedreiging voor de veiligheid en de ontwikkeling van het kind. Het doel van jeugdreclassering is het voorkomen van recidive en het realiseren van een gedragsverandering bij de betrokken jeugdige. Het jeugdstrafrecht houdt daarbij rekening met de eigen aard en ontwikkeling van de jeugdige. De organisaties die op dit moment de jeugdbescherming en jeugdreclassering in onze regio uitvoeren, zijn Bureau Jeugdzorg en een aantal landelijk werkende instellingen (Leger des Heils, William Schrikker Groep en de Stichting Gereformeerde Jeugdzorg). Deze organisaties hebben de ambitie om gecertificeerde instellingen te worden om deze taken ook na 1 januari 2015 uit te kunnen voeren. Op basis van ons Regionaal Transitie Arrangement hebben wij de afspraak gemaakt dat de regiogemeenten met deze organisaties in ieder geval voor 2015 en 2016 ook een contract af te sluiten.

Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling

Gemeenten worden verplicht met ingang van 1 januari 2015 één advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) te organiseren. Dit AMHK doet onderzoek naar aanleiding van een melding van (een vermoeden van) geweld in huiselijke kring om te bepalen of er inderdaad sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling. Het AMHK informeert, indien nodig, de politie en de raad voor de kinderbescherming en schakelt passende hulpverlening in. Zodra blijkt dat vrijwillige hulpverlening de problemen niet kan oplossen, draagt het AMHK de casus over aan de raad voor de kinderbescherming. De raad onderzoekt vervolgens of het nodig is om de kinderrechter om een kinderbeschermingsmaatregel te verzoeken.

Op dit moment voert Bureau Jeugdzorg Friesland het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en Fier Fryslân het Advies en Steunpunt Huiselijk geweld uit. De Friese gemeenten hebben deze organisaties de opdracht gegeven om het AMHK voor een periode van twee jaar in één organisatie onder te brengen op Friese schaal, samen met de functies jeugdbescherming, jeugdreclassering en de beschermingsregiefunctie op zaken die neigen naar drang.

7 Participatiewet

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten wij ons op de invulling van de taken die met de inwerkingtreding van de Participatiewet op ons afkomen. Voor een gedeelte gaat het om bestaande taken. De verandering bestaat eruit dat voortaan ook aan andere doelgroepen ondersteuning geboden moet worden met gedeeltelijk nieuwe instrumenten. Daarnaast heeft de gemeente besloten het armoede- en minimabeleid te verbinden aan het werkterrein van de participatiewet.

7.2 Huidige situatie

Er zijn op dit moment teveel verschillende regelingen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze regelingen kennen bovendien verschillende toetredingseisen en verschillende hoogten van de uitkeringen. De huidige regelingen bieden volgens de Rijksoverheid bovendien te weinig stimulansen om capaciteiten te benutten. Daarnaast is de rijksoverheid van mening dat er teveel mensen aan de kant staan die niet werken, terwijl ze dat, al dan niet met een steuntje in de rug, wel kunnen.

Armoedebeleid

In januari 2014 is het besluit genomen het bestaande minimabeleid te herijken; naast het afschaffen van diverse regelingen is besloten tot de introductie van een Kindpakket. In lijn met het beleid van het Rijk worden er niet langer ongerichte financiële bijdragen verstrekt, maar vindt aan de hand van een gesprek een beoordeling plaats van wat nodig is. Daarnaast wordt de ondersteuning vanuit het Kindpakket altijd in natura geboden. Deze lijn willen wij de komende jaren handhaven en doorzetten naar het gehele armoedebeleid.

7.3 Doelen

De Participatiewet heeft tot doel één regeling voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te scheppen, met gelijke kansen voor iedereen. Dit vertalen wij voor Opsterland in de volgende beleidsdoelstellingen:

- Minder sociale uitsluiting van mensen met een minimuminkomen door inzet van het gemeentelijke armoede- en minimabeleid;
- Verhoging van het aantal jongeren dat een startkwalificatie haalt door (financiële) ondersteuning integraal op te pakken en goede afstemming te realiseren met de aanpalende terreinen van onderwijs en leerplicht;
- Het actief inzetten op het bereiken van een hoger niveau van het Nederlands door op een laagdrempelige manier taalvaardigheid te promoten;
- Meer uitstroom uit de Participatiewet door het voeren van een activerend en stimulerend re-integratiebeleid, waaronder een nieuwe werkgeversbenadering, waarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt bij de talenten van onze inwoners.

7.4 Aannames

Het succes van de Participatiewet hangt af van een aantal (externe) factoren die door de gemeente moeilijk te beïnvloeden zijn.

In de eerste plaats zijn er enkele financiële risico's. Het Rijk heeft vastgesteld dat de bestaande rechten van de Wsw en de Wajong gehandhaafd blijven. Voor de Wsw heeft dit grote financiële gevolgen voor de gemeenten. De Wsw'ers behouden hun salaris, terwijl de bijdrage die de gemeente hiervoor van het Rijk ontvangt, wordt afgebouwd. Deze kosten drukken op het Participatiebudget, dat sowieso naar beneden wordt bijgesteld. Dit terwijl er wel meer personen door de gemeente geholpen moeten worden om hun afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. De budgetten staan dus onder druk, waardoor er scherpe keuzes gemaakt moeten worden over de inzet van instrumenten en de doelgroepen.

In de tweede plaats moet de praktijk uitwijzen of de zogeheten garantiebanen (banen voor mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt) gecreëerd gaan worden. De toezegging

van werkgevers voor het creëren van extra banen is nog niet geëffectueerd omdat de sanctiemaatregelen te licht zijn. Bovendien krijgen Wajongers en Wsw'ers de eerste twee jaar voorrang op deze banen, wat tot gevolg kan hebben dat huidige Wwb'ers hiervoor in eerste instantie nauwelijks in aanmerking komen.

Ook binnen het armoede- en minimabeleid staan de budgetten onder druk. Mede door de economische crisis zien wij een toename in het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand en de schuldhelpverlening. De budgetten van het Rijk stijgen vooralsnog niet structureel mee.

7.5 Armoede en minimabeleid

In januari 2014 heeft de raad in de notitie *Heroverweging minimabeleid: op weg naar een toekomstbestendig beleid. Op eigen kracht waar het kan, een steun in de rug waar het moet* nieuwe uitgangspunten voor het beleid vastgesteld. Deze zijn:

- de beschikbare middelen worden effectief en efficiënt ingezet;
- de aanpak van armoede is integraal;
- armoedebelief wordt op een gekantelde manier vormgegeven: op eigen kracht waar het kan, een steun in de rug waar het moet;
- de werkwijze is eveneens gekanteld: de burger die een beroep doet op ondersteuning dient geen aanvraag in, hij geeft een signaal af.

Voor armoede- en minimabeleid ligt het belang van preventie vooral in het voorkomen dat mensen in een bepaalde situatie terechtkomen door het geven van goede voorlichting en het creëren van een laagdrempelige voorziening waar mensen met vragen terechtkunnen. Ook is het van belang te voorkomen dat zaken uit de hand lopen. Het hebben van een uitkering en daarmee weinig geld is vaak een opmaat tot andere problemen. Het is dan ook belangrijk problematische schulden zo snel mogelijk te signaleren.

In de notie zijn ook diverse actiepunten opgenomen, waaronder de verdere ontwikkeling van het gemeentelijk Kindpakket, het versterken van de samenwerking met andere partijen, het voorkomen dat mensen in een problematische schuldenpositie terechtkomen en het vergroten van de bekendheid van de mogelijkheden tot ondersteuning die door de gemeente geboden kan worden. In 2015 zullen wij verdergaan met de uitwerking van de actiepunten die in de notitie zijn opgenomen.

Tegemoetkoming meerkosten chronisch zieken en gehandicapten

Met de ingang van 1 januari 2015 wordt de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de regeling compensatie eigen risico (CER) afgeschaft. De regelingen hebben naar de mening van het rijk niet het effect dat beoogd is, namelijk het compenseren van meerkosten als gevolg van chronische ziekte of functionele beperking voor mensen die dat echt nodig hebben. Omdat de landelijke regelingen te ongericht waren, wordt de inkomensondersteuning overgeheveld naar de gemeenten. Gemeenten krijgen de bevoegdheid (niet de verplichting) om ondersteuning op maat te regelen, via Wmo-voorzieningen of inkomenssteun (individuele bijzondere bijstand).

Beslispunt armoede en minimabeleid:

- mensen die aantoonbaar meerkosten hebben als gevolg van een langdurige hoge zorgvraag en in die kosten niet of niet volledig uit eigen inkomen en/of vermogen kunnen voorzien, worden ondersteund via individuele bijzondere bijstand.

7.6 Startkwalificatie jongeren

Scholing en werk gaan boven uitkering, en scholing gaat boven werk. De inspanningen zijn gericht op het behalen van een startkwalificatie. Wij zetten via (regionale) entree-opleidingen gericht in op het behalen van een startkwalificatie. Er wordt rekening gehouden met de individuele situatie van de persoon. Een diploma behalen moet een reële optie zijn, waarvoor wij zo mogelijk de juiste randvoorwaarden creëren. Wij breiden de relatie met VSO- en PRO-onderwijs uit. Veel Wajongers komen van dit type onderwijs. Door ze vroegtijdig in beeld te krijgen, kan er betere ondersteuning worden geboden.

7.7 Taalniveau

Het beheersen van de Nederlandse taal is een belangrijke voorwaarde voor participatie. Sinds de wijziging van de Wet Inburgering is de inburgeraar zelf verantwoordelijk voor zijn/haar inburgering. Dit neemt niet weg dat wij een grote verantwoordelijkheid zien in het creëren van voorwaarden voor een goede beheersing van de Nederlandse taal. Deze verantwoordelijkheid richt zich niet alleen op de doelgroep (ex)inburgeraars, maar ook op de autochtone inwoners van onze gemeente die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Wij willen een slag maken in het alfabetiseren van alle inwoners.

Besispunt taalniveau:

- De gemeente biedt laagdrempelige taalvoorzieningen aan, zoals de buurtacademie, het Taalcafé en de inzet van taalmaatjes. Daarnaast sluit de gemeente aan bij de ontwikkeling van Taalhuizen. Een landelijke initiatief ter bestrijding van analfabetisme.

7.8 Re-integratiebeleid

We spreken burgers aan op hun zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Daar waar de burger hulp nodig heeft, bieden wij ondersteuning op maat.

Onze re-integratieactiviteiten zijn primair gericht op het realiseren van zoveel mogelijk uitstroom. Voor de doelgroep die niet (direct) kan uitstromen, leggen wij de verbinding met vrijwilligerswerk en dagbesteding. Voor de nieuwe doelgroepen proberen wij plekken met ondersteuning te vinden bij reguliere werkgevers.

We beperken de instroom door een stevige poortwachtersfunctie, die bestaat uit goede samenwerking met het UWV, onderwijs, werkgevers, en publiek-private partijen. Het maatregelenbeleid wordt toegepast wanneer verplichtingen niet worden nageleefd.

We zetten zoveel mogelijk effectieve en efficiënte instrumenten in, waarover we heldere resultaatafspraken maken. Re-integratie-instrumenten zijn zoveel mogelijk kortdurend, gericht op uitstroom en hebben een maximum in de kosten. We schakelen alleen externe partijen in, wanneer dit een duidelijke meerwaarde heeft. We proberen daar waar het kan met minimale inspanningen een maximaal resultaat te behalen en vereenvoudigen onze administratie daar waar het kan.

Opsterland sluit zoveel mogelijk aan bij (nog te ontwikkelen) instrumenten in de regionale Arbeidsmarktregio Fryslân. In dit verband wordt vooral de dienstverlening die wij willen bieden aan de nieuwe doelgroepen (Wajong en Wsw) verder uitgewerkt, zoals de inzet van structurele loonkostensubsidie voor mensen met een productiviteitstekort, garantiebanen voor voormalig Wajongers en Wsw'ers en beschut werken voor mensen van wie redelijkerwijs niet mag worden aangenomen dat zij bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen. Er komt een regionaal Werkbedrijf, een netwerkstructuur, dat zich hiervoor ook gaat inspannen.

Het activerende en stimulerende karakter van ons re-integratiebeleid komt ook naar voren in de wijze waarop wij uitvoering gaan geven aan de verplichte tegenprestatie. Wij gaan over tot het oprichten van een Talentenbank, waar elke inwoner die vrijwilligerswerk wil doen, zich kan melden en waar iedereen een klus of een maatschappelijk nuttige activiteit kan plaatsen. Van uitkeringsgerechtigden wordt gevraagd zich 26 uur per jaar in te zetten voor deze activiteiten. Hierbij is het uitgangspunt dat we zoveel mogelijk proberen aan te sluiten bij activiteiten die de mensen zelf willen en kunnen doen. De uitkeringsgerechtigde is ook zelf aan zet, omdat hij eerst zelf op zoek mag gaan naar een tegenprestatie. Uiteraard wordt bij elke activiteit die gemeld wordt, getoetst of er sprake is van verdringing. Bij de praktische uitwerking sluiten we zo veel mogelijk aan bij al bestaande instrumenten, zoals de vrijwilligersvacaturebank.

Beslispunten re-integratiebeleid:

- de gemeente beperkt de instroom door een stevige poortwachtersfunctie, die bestaat uit goede samenwerking met het UWV, onderwijs, werkgevers, en publiek-private partijen;

- re-integratie-instrumenten zijn zoveel mogelijk kortdurend, gericht op uitstroom en hebben een kostenplafond;
- Opsterland sluit zoveel mogelijk aan bij (nog te ontwikkelen) instrumenten in de regionale Arbeidsmarktregio Fryslân;
- als tegenprestatie wordt van uitkeringsgerechtigden gevraagd dat zij zich 26 uur per jaar inzetten voor vrijwilligersactiviteiten. Hierbij is het uitgangspunt dat de gemeente zoveel mogelijk probeert aan te sluiten bij activiteiten die de mensen zelf willen en kunnen verrichten.

7.9 Werkgeversbenadering

‘Samenwerken aan werk’ is het uitgangspunt. *Samenwerken* in de publiek-private setting van de vijf O’s (onze burgers, organisaties, overheid, ondernemers en onderwijs) en *werk* in de vorm van betaald werk, of onbetaald werk in de vorm van vrijwilligerswerk of een tegenprestatie.

De gemeente Opsterland zoekt aansluiting bij de wensen van de klant in de match met werk. Maar wij stellen ook de vraag van de werkgever centraal. Welke ontwikkelingen zijn er in bepaalde branches en bedrijven en hoe kunnen wij er voor zorgen dat onze cliënten hiervoor geschikt (te maken) zijn. Wij ontzorgen de werkgevers zoveel mogelijk, wanneer het om onze doelgroepen gaat.

Er vindt een gerichte benadering van werkgevers plaats, waarbij de focus ligt op de meest kansrijke bedrijven en branches in onze regio. Belangrijk bij deze benadering is de investering in duurzame persoonlijke relaties met werkgevers. Naast ambtelijke contacten, dragen ook bestuurlijke contacten en bezoeken hier aan bij. We verstevigen de onderlinge samenwerking tussen het terrein Werk en Inkomen en Economische Zaken.

Preventie is belangrijk om instroom in de uitkering te voorkomen. Omdat meer doelgroepen naar de gemeente komen, is het belangrijk samen te werken met andere partijen om werkzoekenden aan het werk te helpen. We zetten daarom in op publiek-private samenwerking met organisaties zoals uitzendbureaus, scholen en werkgevers. *Social Return on Investment (SROI)* wordt een belangrijk instrument. Wij maken als opdrachtgever afspraken met opdrachtnemers over het leveren van een maatschappelijke bijdrage als onderdeel van de opdracht. Dit gaat om arbeids-, stage- of leerwerkplekken voor personen uit (potentieel) kwetsbare groepen. Het doel is zoveel mogelijk mensen aan werk of werkervaring te helpen.

Onze opdracht is om mensen met en zonder beperking te laten participeren in de lokale maatschappij. Daar is werk een belangrijk onderdeel van. Werk genereert niet alleen inkomen, maar zorgt ook voor sociale contacten en draagt bij aan het sociale netwerk. Deze opdracht moeten wij samen met de lokale werkgevers invullen, waarbij wij van hen vragen de inwoners met een arbeidsbeperking een plek in hun personeelsbestand te geven en bij te dragen aan de verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

Ten slotte verwachten wij van werkgevers dat zij hun bijdrage leveren in het bieden van voldoende geschikte stageplekken voor leerlingen uit het (middelbaar) beroepsonderwijs en dat zij invulling geven aan de landelijke taakstelling om 100.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking te creëren. Voor Opsterland komt de taakstelling neer op ongeveer 15 personen.

Beslispunten werkgeversbenadering:

- de gemeente zet in op een gerichte benadering van werkgevers, waarbij de focus ligt op de meest kansrijke bedrijven en branches in de arbeidsmarktregio;
- Opsterland zet in op de ontwikkeling van vormen van publiek-private samenwerking met organisaties, zoals uitzendbureaus, scholen en werkgevers.
- de gemeente past het instrument ‘Social Return on Investment’ (SROI) toe om mensen met een beperking aan het werk te helpen.

7.10 Nieuwe instrumenten

De Participatiewet voorziet in nieuw in te zetten instrumenten, die met name geschikt zijn om de nieuwe doelgroepen naar arbeid te leiden.

Arbeidsmarktregio Fryslân en Werkbedrijf

Binnen de provincie Fryslân werken de Friese gemeenten samen binnen de Arbeidsmarktregio Fryslân. Vanuit de Arbeidsmarktregio moeten gemeenten en UWV de regionale dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven. Taak is onder andere per regio een arbeidsmarktagenda en samenwerkingsafspraken te maken.

In het Sociaal Akkoord (2013) is afgesproken dat sociale partners en gemeenten per Arbeidsmarktregio een Werkbedrijf gaan vormen om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij werkgevers (bijvoorbeeld via garantiebanen). Het Werkbedrijf wordt in het vierde kwartaal van 2014 opgericht en zal een netwerkstructuur met praktische invulling krijgen. Er wordt nadrukkelijk voor gekozen om geen nieuwe organisatie op te tuigen. Het Werkbedrijf sluit aan bij al bestaande samenwerkingsverbanden. De regionale afspraak is dat daar waar mogelijk samen wordt opgetrokken in de beleidsvoorbereiding voor de nieuwe doelgroepen, met ruimte voor een eigen lokale invulling.

Jobcoaching

Jobcoaching kan ingezet worden voor mensen die de werkzaamheden zonder die ondersteuning niet kunnen verrichten. Het gaat om ondersteuning op vaste tijden gedurende een langere periode. De jobcoach helpt op de werkvloer met inwerken, maakt een persoonlijk begeleidingsplan en is bereikbaar als er problemen ontstaan.

De jobcoach is met name bedoeld voor mensen met een structurele, functionele beperking. In de Arbeidsmarktregio Fryslân wordt de komende periode uitgewerkt hoe de begeleiding op de werkplek eruit komt te zien, wat de ondersteuningstermijn is en welke organisaties (bijvoorbeeld het UWV) dit kunnen bieden. Er wordt nagestreefd hierin zoveel mogelijk uniformiteit te creëren voor de werkgevers.

Structurele loonkostensubsidie en loonwaardebepaling

De Participatiewet voorziet in een structurele loonkostensubsidie voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Deze loonkostensubsidie kan tijdelijk of voor een langere periode worden ingezet. De loonkostensubsidie overbruggt het verschil in lagere loonwaarde en het wettelijk minimumloon (WML). Waar de werknemer meer dan het WML ontvangt, betaalt de werkgever het verschil tussen het WML en het (cao-)loon. De Participatiewet schrijft voor dat de hoogte van de loonkostensubsidie nooit meer dan zeventig procent van het WML kan bedragen.

Beschut werken

Op grond van de Participatiewet kunnen gemeenten een nieuwe voorziening voor beschut werk ontwikkelen. Deze voorziening is bedoeld voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking zodanige begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een werkgever verwacht mag worden dat hij deze mensen in dienst neemt. Het is een kostbare voorziening. In regionaal verband wordt momenteel onderzocht of, en zo ja, op welke wijze een nieuwe voorziening voor beschut werk moet worden gecreëerd en om hoeveel plekken het gaat. Dergelijke plekken zullen bij voorkeur bij reguliere werkgevers georganiseerd moeten worden (inclusief de benodigde ondersteuning, begeleiding en loonkostensubsidie). Wij sluiten in deze fase echter niet uit dat we ook andere dienstbetrekkingen gaan onderzoeken, bijvoorbeeld in de vorm van arbeidsmatige dagbesteding in de dorpen.

Garantiebanen

Voor de periode tot en met 2016 zou het in de Arbeidsmarktregio Fryslân gaan om zo'n 730 banen, 450 in de markt en 280 bij de overheid. De garantiebanen zijn de eerste twee jaar met name bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking die niet het minimumloon kunnen verdienen en vallen onder de Participatiewet. De VNG en sociale partners hebben afgesproken dat Wajongers en mensen die op de wachtlijst Wsw staan voorrang hebben.

De komende periode brengen wij in beeld wie in aanmerking komen voor garantiebanen (wachtlijst Wsw en nieuwe Wajongers), hoeveel wij als gemeente zelf moeten creëren en hoe wij een garantiebaan inhoud willen geven. Wij vinden dat wij als gemeente het goede voorbeeld moeten geven.

8 Financiën, inkoop en eigen bijdragen

8.1 Financiën

8.1.1 Budgetten voor nieuwe taken

In de meicirculaire 2014, die op 30 mei 2014 is gepubliceerd, is het beschikbare macrobudget 2015 voor gemeenten en de verdeling per gemeente aangegeven. Voor de decentralisaties Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet wordt in 2015 landelijk € 10,3 miljard toegevoegd aan het gemeentefonds. Deze middelen worden voor drie jaar verstrekt via één integratie-uitkering en blijven apart zichtbaar op de gemeentefondsbegroting. Na drie jaar gaan deze middelen over naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij dit om verdeelsysteemtechnische redenen niet mogelijk is. De gemeenten kunnen deze middelen vanaf 2015 vrij besteden. Wel zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt met de VNG, die onder meer inhouden dat gemeenten de nieuwe middelen de komende drie jaar gaan inzetten voor de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein, zodat zij op tijd klaar staan en kunnen voorkomen dat burgers tussen wal en schip belanden.¹

De huidige budgetten die in de meicirculaire zijn opgenomen, zijn berekend aan de hand van historische gegevens. Met ingang van 2016 zal het budget op basis van een objectief verdeelmodel worden verdeeld. Dit zal tot herverdeel-effecten leiden, maar daarop is nu nog geen zicht. Om deze reden gaan wij in het meerjarenperspectief op voorhand uit van de op de historie gebaseerde verdeling uit de meicirculaire.

Budgetten decentralisaties meicirculaire gemeente Opsterland

Decentralisatie (x 1000)	2015	2016	2017	2018
Jeugdhulp	€ 7.664	€ 7.555	€ 7.299	€ 7.345
Wmo	€ 3.913	€ 4.100	€ 3.986	€ 3.975
Participatiewet ²	€ 4.837	€ 4.837	€ 4.837	€ 4.837
Totaal	€ 16.414	€ 16.492	€ 16.122	€ 16.157

8.1.2 Taakstellende uitvoering van de decentralisaties

Zoals wij reeds in hoofdstuk 2 hebben aangegeven, worden de budgetten voor de nieuwe taken met efficiencykortingen overgeheveld naar de gemeenten. De korting op het Wmo-budget voor begeleiding, vervoer en kortdurend verblijf bedraagt 11 procent in 2015 en loopt op tot 25 procent voor de jaren daarna. Bovendien bezuinigt het Rijk ook nog eens 32 procent op het huidige budget voor huishoudelijke hulp. Voor de Jeugdwet wordt in de komende drie jaar stapsgewijs een uiteindelijke korting van 15 procent verwerkt. Bij de invoering van de Participatiewet ontvangen gemeenten circa 8 procent minder budget voor re-integratie. De rijksvergoeding voor Wsw-plekken daalt daarnaast van € 25.900 in 2014 naar € 22.700 in 2020. Tegelijkertijd neemt het aantal mensen dat een beroep doet op gemeentelijke voorzieningen in het sociaal domein toe door het beperken of afsluiten van de toegang tot andere regelingen, zoals de Wsw, de Wajong en de langdurige zorg. Dit stelt de gemeente in de komende jaren voor grote financiële uitdagingen.

De gemeente Opsterland heeft de intentie om de budgetten die zij ontvangt voor de drie decentralisaties als taakstellend te beschouwen. Zoals ook in hoofdstuk 4 is aangegeven, is het de bedoeling om op langere termijn de duurdere tweedelijnszorg te verminderen. Om dit te bereiken zal eerst een versterking moeten worden gerealiseerd bij de nulde en de eerste lijn. Deze

¹ Tot 11 september 2014 ging het kabinet nog uit van het instellen van een deelfonds sociaal domein, waarbij gemeenten verplicht waren om de middelen gedurende drie jaar te besteden aan de taken binnen het sociaal domein. Naar aanleiding van forse kritiek van de Algemene rekenkamer, heeft het kabinet besloten om het betreffende wetsvoorstel in te trekken.

² Hiervan is circa 9,5 ton bedoeld voor re-integratie en het overige voor de uitvoering van de Wsw.

transformatie zal er op langere termijn voor zorgen dat het taakstellend uitvoeren van de decentralisaties een reële kans van slagen heeft.

Er zijn echter diverse risico's die de taakstellende uitvoering van de decentralisaties in de eerste jaren na 2015 bemoeilijken, namelijk:

- de gemeente is verplicht tot het vormgeven aan de overgangsrechten. Hierdoor zit een groot gedeelte van de budgetten die overkomen al vast en is het maar de vraag of de kortingen die het Rijk al in 2015 oplegt daadwerkelijk geëffectueerd kunnen worden;
- naast de directe kosten voor de nieuwe ondersteuningstaken moeten delen van de beschikbare budgetten worden geïnvesteerd in de basisinfrastructuur, de toegang tot de ondersteuning en de apparaatskosten. De invoerings- en uitvoeringsbudgetten die de gemeente ontvangt van het rijk, zijn niet toereikend om deze kosten te dekken;
- de mogelijkheid bestaat dat de verdeelsleutels die het rijk vanaf 2016 gaat hanteren ongunstig uitvallen voor de aan de gemeente Opsterland toe te kennen integratie-uitkering.

De gemeente Opsterland zal haar huidige reserve voor de Wmo omvormen tot een reserve voor het sociaal domein om de 'incidentele' meerkosten in de eerste jaren van de decentralisaties op te vangen.

8.1.3 Bezuinigingsstrategie

Om de decentralisaties taakstellend uit te kunnen voeren, zal de gemeente een combinatie van bezuinigingsstrategieën gaan toepassen, namelijk:

- verder implementeren van een gekantelde werkwijze op de drie domeinen;
- nieuw voor oud;
- reductie in het verstrekken van maatwerkvoorzieningen;
- bij de inkoop de kosten per geleverde product/dienst omlaag brengen;
- controleren op geleverde hulpverlening/voorzieningen.

Verder implementeren van een gekantelde werkwijze op de drie domeinen

Kort samengevat gaat het bij 'gekanteld werken' om de inzet van de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van burgers én hun omgeving en het stimuleren van de zelfredzaamheid. Het betekent ook het stimuleren van het gebruik van algemene voorzieningen, als de zelfredzaamheid ontoereikend is en het verminderen van het gebruik van (dure) individuele voorzieningen. Individuele voorzieningen worden in principe tijdelijk ingezet om de zelfredzaamheid te bevorderen.

Nieuw voor oud

Een belangrijke potentiële baat voor de toekomst is te vinden in financiering volgens het principe 'nieuw-voor-oud'. Dat wil zeggen dat de werkzaamheden die het gebiedsteam tot nu toe uitvoerde, komen te vervallen en worden vervangen door het generalistische werk aan de voorkant. Dat leidt tot een besparing in de kosten van de betrokken organisaties. Afscheid nemen van oude subsidierelaties behoort zeker tot de mogelijkheden.

Reductie in het verstrekken van maatwerkvoorzieningen

Het verminderen van de zogenoemde 'instroom' kan door het aanscherpen van de voorwaarden waaronder iemand van een voorziening gebruik kan maken, door meer voorliggende (goedkopere) voorzieningen te creëren en door te investeren in preventie.

In de vorige hoofdstukken zijn enkele maatregelen benoemd die een uitwerking zijn van deze bezuinigingsstrategie:

- aanscherping van de norm van gebruikelijke ondersteuning in de verordeningen voor de Wmo 2015;
- nadrukkelijk meewegen van 'eigen mogelijkheden' bij het beoordelen van aanvragen voor maatwerkvoorzieningen;
- vrijwillige inzet als maatschappelijke verantwoordelijkheid; vrijwilligers zorgen ervoor dat minder inwoners een voorziening nodig hebben;
- laagdrempelige, licht intensieve dagbesteding opzetten als algemene voorziening;
- opzetten van gebiedsteams, als algemene voorziening;
- preventieprogramma's aanbieden als algemene voorziening.

Beperken van het aantal geleverde producten/diensten

Wanneer de gemeente bepaalde voorzieningen niet langer in het pakket opneemt en/of de inzet van een bepaalde voorziening per gebruiker vermindert, dan leidt dit tot lagere uitgaven. In de vorige hoofdstukken zijn twee maatregelen benoemd die een uitwerking vormen van deze bezuinigingsstrategie:

- verantwoordelijkheden voor alle leefgebieden terugleggen bij inwoners; door nadrukkelijk te kijken wat mensen zelf of met behulp van hun omgeving nog wel kunnen, kan de inzet van een bepaalde voorziening per gebruiker verminderen;
- onderzoek naar één vervoersvoorziening voor alle doelgroepen; de gemeente biedt minder diversiteit in het type vervoersvoorziening en bundelt doelgroepen zoveel mogelijk.

De kosten per geleverd product/dienst omlaag brengen

Wij vragen van aanbieders om hun producten/diensten anders vorm te geven en daarnaast vragen wij aan cliënten een eigen bijdrage voor het gebruik van maatwerkvoorzieningen. Bij de inkoop van jeugdhulp en nieuwe maatwerkvoorzieningen voor de Wmo hebben wij dit onder meer vertaald in afspraken over efficiencykortingen en over de werkwijze van de organisaties (zie ook 8.2). Daarnaast wordt van de aanbieders verwacht dat zij innovatieve zorgarrangementen gaan aanbieden door huidige financieringsvoorwaarden (zoals NZA-codes) los te laten. Het is vooral aan de aanbieders van ondersteuning en hulp om deze innovatie vorm te geven.

Controleren op geleverde hulpverlening/voorzieningen

Een andere mogelijkheid om te bezuinigen is het voorkomen van onnodige of onterechte kosten (kostenbeheersing). Dit kan door aanbieders te controleren of zij het gefactureerde ook daadwerkelijk geleverd hebben aan de cliënt, door bij de cliënt te controleren op het (doelmatige) gebruik van een voorziening en door het periodiek opnieuw beoordelen van de situatie van een cliënt, zodat er niet meer zorg wordt ingezet dan nodig. Deze bezuinigingsstrategie zal worden uitgevoerd door de consultants en de backoffice van de gebiedsteams.

Beslispunten financiën:

- de gemeente beschouwt de budgetten die zij ontvangt voor de drie decentralisaties als taakstellend;
- de huidige reserve voor de Wmo wordt omgevormd tot een reserve voor het sociaal domein om de 'incidentele' meerkosten in de eerste jaren van de decentralisaties op te vangen;
- de gemeente past een combinatie van bezuinigingsstrategieën toe om binnen de taakstelling te blijven.

8.2 Inkoop

8.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 hebben we al beschreven dat wij in eerste instantie prioriteit geven aan de transitie van de nieuwe taken. Daar sluiten wij bij aan in onze zorginkoopstrategie door te kiezen voor een zorgvuldige overgang die wij in samenwerking met de huidige aanbieders vormgeven. We noemen dit 'de zachte landing'. Hiermee realiseren wij een zorgvuldige overgang voor de bestaande cliënten, houden wij de infrastructuur van de voorheen geïndiceerde zorg in stand en creëren wij de gelegenheid om vanuit die zekerheid in samenwerking met de aanbieders te werken aan de transformatie.

8.2.2 Inkoop van maatwerkvoorzieningen

Jeugdwet

In hoofdstuk 5 is al aangegeven dat alle Friese gemeenten onder de noemer Zorg voor Jeugd Fryslân samenwerken aan de voorbereiding en uitvoering van de Jeugdwet. Onderdeel van deze samenwerking is de gezamenlijke inkoop van een aantal vormen van jeugdhulp, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering, waarbij de gemeente Leeuwarden als centrumgemeente fungeert. In OWO-verband worden daarnaast de jeugdhulp, begeleiding, kortdurend verblijf en persoonlijke verzorging ingekocht.

Voor de inkoop op provinciaal niveau zijn afspraken gemaakt met aanbieders in het Regionaal Transitiearrangement (zie ook 4.1.). Hierin is afgesproken dat in de komende periode samen met de zorgaanbieders gewerkt zal worden aan de gewenste veranderingen in de zorg, de transformatie van intramurale naar extramurale zorg, van zwaardere zorg naar lichtere zorg, naar dicht bij huis en ingezet op preventie. Daarbij wordt met de zorgaanbieders een inkoopovereenkomst aangegaan die betrekking heeft op de continuïteit van zorg voor zowel de jongeren die bij de transitie in zorg zitten, als voor de jongeren die in de periode 2015 en 2016 instromen.

Voor de inkoop van maatwerkvoorzieningen in OWO-verband maakt de gemeente Opsterland gebruik van de inkoopvorm bestuurlijk aanbesteden. Deze inkoopvorm wordt in de volgende paragraaf toegelicht. In de *Uitgangspuntennotitie lokale inkoop wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet* hebben de colleges van burgemeester en wethouders bepaald op basis van welke uitgangspunten de ondersteuning en jeugdhulp door de gemeente worden ingekocht. Deze uitgangspunten zijn:

- er is geen leeftijdsgrens;
- Wmo-ondersteuning en jeugdhulp is op tijd en op maat;
- ondersteuningsarrangementen zijn flexibel en variabel, de werkwijze efficiënt, resultaten duurzaam;
- ondersteuning en jeugdhulp worden zoveel mogelijk in de thuisomgeving, dan wel zo dichtbij mogelijk geleverd;
- kleine aanbieders in ons werkgebied krijgen de mogelijkheid om rechtstreeks zaken te doen met de gemeente;
- er is ruimte voor aanbieders met een specifieke levensbeschouwelijke grondslag;
- wettelijke kwaliteitseisen (plus eventueel eigen toevoegingen) zijn het uitgangspunt;
- er worden afspraken met aanbieders gemaakt over monitoring en informatievoorziening, prijs, borging van de kwaliteit, garantietermijn, deskundigheid en innovatieprikkel.

Wmo 2015

Ook in het inkoopproces voor de nieuwe Wmo taken die voorheen onder de Awbz vielen, kiezen wij voor een zorgvuldige overgang van taken. De maatwerkvoorzieningen beschermd wonen, kortdurend verblijf en het Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling worden in verband met de wettelijke eisen en/of schaalessen op provinciaal niveau ingekocht. De maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding en groepsbegeleiding en overige maatwerkvoorzieningen worden in OWO-verband ingekocht door middel van bestuurlijke aanbesteding. Bestuurlijk aanbesteden is een methode voor inkoop die rekening houdt met de onzekerheid, complexiteit en onvoorspelbaarheid in het sociaal domein.

In het najaar van 2014 hebben de OWO-gemeenten en de grootste zorgaanbieders een intentieverklaring ondertekend, waarin procesafspraken zijn vastgelegd. Ook is hierin vastgelegd dat de gemeente en de aanbieders gezamenlijk komen tot een vernieuwende werkwijze, waarbij de zorg rondom de cliënten wordt gecontinueerd. Daarnaast hebben de gemeenten een raamwerkovereenkomst opgesteld voor de in te kopen maatwerkvoorzieningen, waarin de prestaties worden benoemd die zowel de gemeenten als de aanbieders moeten gaan leveren. In de overeenkomst is onder meer opgenomen dat inwoners zelf mogen kiezen bij welke aangesloten aanbieder zij een voorziening afnemen. De raamwerkovereenkomst is plenair besproken met alle partijen, waarna de gemeenten per aanbieder prijsafspraken hebben gemaakt.

Hoewel in eerste instantie de raamwerkovereenkomst is afgesloten met de aanbieders die de onderhandelingen voerden, staat de overeenkomst in de uitvoering open voor alle aanbieders die aan de eisen in de overeenkomst voldoen en jeugdhulp en ondersteuning willen leveren.

Een ander kenmerk van de bestuurlijke aanbesteding is dat aanbieders die zijn aangesloten bij de overeenkomst de mogelijkheid hebben om zich, onder voorwaarden, terug te trekken. Alle aangesloten aanbieders kunnen bovendien gedurende de uitvoering wijzigingsvoorstellen doen voor de overeenkomst. Deze ruimte is nodig om snel te kunnen aanpassen naar wijzigende omstandigheden in het sociaal domein.

Expertpool voor het gehele sociaal domein

Naast de inkoop van directe vormen van ondersteuning en jeugdhulp, wordt ook expertise ingekocht voor het ondersteunen van de gebiedsteams bij het opstellen van maatwerkplannen. Deze expertise wordt provinciaal ingekocht onder leiding van de centrumgemeente Leeuwarden.

8.2.3 Subsidiëring van algemene voorzieningen

Naast de inkoop van maatwerkproducten, houden wij ook diverse preventieve, algemene voorzieningen in stand die wij door middel van subsidies bekostigen. Het zijn de werkzaamheden van de organisaties die wij in het landschap hebben betiteld als de vrij toegankelijke voorzieningen in de basisinfrastructuur. Voor al deze partijen geldt dat er nieuwe eisen worden gesteld aan de werkwijze en samenwerking. Wij zullen de bestaande subsidierelaties gaandeweg aanpassen om het in hoofdstuk 3 beschreven doel te bereiken. Dat betekent dat wij in de subsidievoorwaarden nadruk zullen leggen op de volgende uitgangspunten:

- de ondersteuning is aanvullend op de mogelijkheden van mensen en op de informele zorg en is erop gericht mensen weer op eigen kracht verder te laten gaan;
- de mogelijkheden van het sociale netwerk worden optimaal benut en waar nodig versterkt;
- daar waar er sprake is van samenhangende problematiek in één huishouden, zoeken de professionals samenwerking met elkaar en met ondersteuners in de basisinfrastructuur. Zij komen tot één samenhangend ondersteuningsaanbod.

Dit proces doorlopen wij vanzelfsprekend in overleg met de betreffende partijen, maar duidelijk mag zijn dat de geformuleerde uitgangspunten voor de gemeente Opsterland essentieel zijn.

8.2.4 Persoonsgebonden budgetten

Volgens de Jeugdwet en de Wmo 2015 bestaat de mogelijkheid om, onder een aantal voorwaarden, ondersteuning en jeugdhulp met een persoonsgebonden budget (pgb) in te kopen. Het gaat daarbij om de maatwerkvoorzieningen die de gemeente op grond van deze wetten verstrekt³. De gemeente mag op grond van deze wetten alleen een pgb verstrekken als:

- de cliënt naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat wordt geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen, dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk of van zijn vertegenwoordiger, in staat wordt geacht de aan een pgb verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren;
- de cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat de individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder, door hem niet passend wordt geacht (Jeugdwet); de cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat hij de maatwerkvoorziening als persoonsgebonden budget wenst geleverd te krijgen (Wmo 2015);
- naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de individuele voorziening behoren en die de cliënt van het budget wil betrekken, van goede kwaliteit (veilig, doeltreffend en cliëntgericht) zijn.

Aanvullend op deze wettelijke voorwaarden staat het de gemeente vrij te bepalen onder welke voorwaarden pgb-houders maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp mogen inschakelen uit het eigen sociale netwerk. In de Wmo 2015 kunnen deze voorwaarden enkel betrekking hebben op het tarief. Het is niet mogelijk om in de verordeningen het gebruik van het pgb voor niet-professionele zorg geheel uit te sluiten.

De cliënt krijgt een bedrag ter besteding beschikbaar gesteld. De betalingen worden echter uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank. Voor dit zogenoemde trekkingsrecht is gekozen om fraude met besteding van het pgb-geld zoveel mogelijk te voorkomen.

Wij sluiten aan bij het uitgangspunt van de wetgever dat het kiezen voor een pgb altijd een bewuste en vrijwillige keuze van de aanvrager dient te zijn. Wij gaan ervan uit dat wij met onze inkoop voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod aan maatwerkvoorzieningen zorgen

³ Minderjarigen die een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering hebben gekregen, of jeugdigen die zijn opgenomen in een gesloten accommodatie met een machtiging, komen niet in aanmerking voor een pgb.

en dat pgb's daarop aanvullend kunnen zijn. Ons beleid is er dus niet op gericht het gebruik van pgb's te stimuleren, maar ze in te zetten waar dat gewenst is en een meerwaarde heeft.

De gemeente wil voorkomen dat pgb's worden ingezet voor de ondersteuning door familie- en gezinsleden, die normaal gesproken gratis wordt verleend. Daarom zal de gemeente geen pgb verstrekken voor ondersteuning door familie- en gezinsleden die als gebruikelijk kan worden beschouwd. De huidige norm voor gebruikelijke hulp die wij hanteren voor huishoudelijke hulp wordt aangescherpt en verbreed, zodat deze ook kan worden gebruikt voor de nieuwe maatwerkvoorzieningen.

Het tarief voor pgb's zal maximaal 75 procent bedragen van de in de betreffende situatie goedkoopste, adequate niet vrij toegankelijke voorziening in natura. Dit percentage wordt gerechtvaardigd door het gegeven dat de overheadkosten voor niet-professionele zorg veel geringer zijn dan voor professionele zorg.

Beslispunten inkoop:

- via een traject van bestuurlijke aanbesteding wordt in OWO-verband ondersteuning en jeugdhulp ingekocht. Er worden raamcontracten afgesloten met de aanbieders die kunnen worden aangepast aan veranderingen in het sociaal domein;
- voor de provinciaal ingekochte jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering vindt in 2016 mogelijk opnieuw een aanbesteding plaats voor de periode van 2017 en verder;
- er worden nieuwe subsidievoorwaarden opgesteld voor de financiering van de vrij toegankelijke, algemene voorzieningen;
- pgb's worden door de gemeente verstrekt in individuele situaties waarin de aanvrager dit wenst en hij voldoet aan de gestelde voorwaarden;
- er worden geen pgb's verstrekt voor gebruikelijke ondersteuning die wordt verleend door familie- en gezinsleden;
- het tarief voor pgb's bedraagt maximaal 75 procent van de in de betreffende situatie goedkoopste, adequate niet vrij toegankelijke voorziening in natura.

8.3 Eigen bijdragen

Voor een deel van de nieuwe taken in het kader van de Wmo wordt op dit moment een eigen bijdrage gevraagd. In de budgetten die wij van het Rijk krijgen overgedragen, is hier rekening mee gehouden in die zin, dat het budget wordt gekort met een bedrag waarvan het Rijk vindt dat wij deze als eigen bijdrage kunnen innen. In de Wmo 2015 is vastgelegd dat voor voorzieningen een eigen bijdrage kan worden gevraagd. Gemeenten kunnen een eigen bijdrage opleggen, zolang iemand van de voorziening gebruikmaakt, met als maximum de kostprijs van de voorziening. De bijdrage voor algemene voorzieningen bepaalt de gemeente zelf. Als een gemeente ervoor kiest om een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening te vragen, zal de gemeente zich hierbij moeten houden aan de landelijke regels die hiervoor gelden.

Voor de Jeugdwet geldt geen eigen bijdrage, er is alleen sprake van een ouderbijdrage voor intramurale jeugdhulp. De ouderbijdrage sluit aan op de onderhoudsplicht van ouders jegens hun kinderen.

Ter voorbereiding op 2015 moeten wij in onze verordening opnemen voor welke voorzieningen wij per 2015 een eigen bijdrage gaan vragen en wat de hoogte daarvan is. In het gesprek dat de gemeente met een cliënt voert nadat deze melding heeft gemaakt van een ondersteuningsbehoefte, wordt de hoogte van de eigen bijdrage die eventueel verschuldigd is, betrokken. De gemeente zal de aanvrager over de financiële gevolgen van een toekenning voorlichten, zodat de cliënt daarop zijn keuze kan baseren.

De inning van de eigen bijdrage en de ouderbijdrage vindt plaats door het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Door deze inning naar te leggen bij één organisatie wordt een ongewenste stapeling van eigen bijdragen voorkomen. Dit is een voortzetting van de huidige systematiek.

Met het oog op de beheersing van kosten, zien wij het als een noodzaak om maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de rijksregeling biedt om eigen bijdragen voor

maatwerkvoorzieningen te innen. Doordat het CAK betrokken blijft bij het innen van deze eigen bijdragen, worden ongewenste stapelingseffecten voorkomen. Daar waar dit desondanks toch tot problemen leidt, kan een hardheidsclausule voor individuele gevallen mogelijkheden bieden.

Omdat wij een verschuiving willen realiseren van het gebruik van maatwerkvoorzieningen naar het gebruik van meer preventieve, algemene voorzieningen, heffen wij geen eigen bijdragen op het gebruik van deze algemene voorzieningen.

Beslispunten eigen bijdragen:

- er wordt maximaal gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de rijksregeling biedt om eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen te innen;
- de gemeente heft geen eigen bijdragen op het gebruik van preventieve, algemene voorzieningen.

9 Medezeggenschap en rechtsbescherming

9.1 Medezeggenschap

De gemeente Opsterland wil alle inwoners, professionals en organisaties de gelegenheid bieden om mee te praten en zo invloed uit te oefenen op de besluitvorming in het sociaal domein. Op dit moment heeft de gemeente de medezeggenschap over de Wmo en werk en inkomen georganiseerd in formele burger- en cliëntenraden, zoals de Wmo-raad, het Cliëntenplatform Opsterland (Cummo) en de Cliëntenraad WSW. De laatstgenoemde cliëntenraad is werkzaam voor alle gemeenten in Zuidoost-Friesland in het kader van de gemeenschappelijke regeling Sociale Werkvoorziening Fryslân. Overleg met het onderwijsveld over passend onderwijs vindt daarnaast plaats in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) Zuidoost-Friesland.

Door de decentralisaties worden de raakvlakken en de overlap van de beleidsterreinen en cliënten in het sociaal domein steeds groter. Voorbeelden hiervan zijn multiprobleemgezinnen, mensen uit de GGZ die ook bekend zijn bij de WWB en jeugdige gehandicapten met een Wajong-uitkering. Onze gemeente gaat uit van een breed, integraal sociaal beleid. Dit maakt een eenduidige, integrale advisering en bundeling van de krachten van de huidige adviesraden noodzakelijk.

Wij zetten voor de toekomst in op één brede adviesraad op het sociaal domein wordt ingesteld voor alle doelgroepen in de gemeente Opsterland. Het feit dat de huidige Wmo-raad meer gericht is op burgerparticipatie, waarbij het algemene belang van burgers centraal staat en de Cummo gebaseerd is op cliëntenparticipatie, waarbij de belangenbehartiging van cliënten centraal staat, hoeft geen belemmering te vormen voor het samenvoegen van deze raden. Cliëntenparticipatie en burgerparticipatie kunnen elkaar namelijk heel goed aanvullen en op elkaar aansluiten. De gemeente Opsterland wil dan ook in overleg met de Wmo-raad en Cummo nagaan hoe vorm kan worden gegeven aan één adviesraad voor het hele sociaal domein, die het goede van burgerparticipatie en cliëntenparticipatie behoudt⁴.

Het betrekken van kinderen, jongeren en hun ouders om mee te praten over beleid vraagt speciale aandacht van de gemeente. Vaak is het lastig om deze doelgroepen via de Wmo- en cliëntenraden mee te laten denken. Jongeren voelen zich onvoldoende aangesproken tot deze formele vormen van participatie en de meer abstracte beleidsonderwerpen. Om toch inzicht te krijgen in hun ervaringen, behoeften en ideeën over bepaalde onderwerpen, willen wij vanaf 2015 gaan werken met een focusgroep. Dit is een panel bestaande uit zes tot twaalf gebruikers van jeugdhulp en hun ouders die onder leiding van een gespreksleider van gedachten wisselt over verbeteringen van bestaande jeugdhulp en over nieuw op te zetten aanbod of diensten. Er zal een relatie tussen de focusgroep en de Wmo-raad tot stand worden gebracht om gezamenlijk de gemeente te informeren over wenselijke veranderingen.

Naast medezeggenschap op het gebied van besluitvorming, vinden wij het ook belangrijk dat burgers worden betrokken bij het invullen van de uitvoering van beleid. Hiertoe zouden burgerinitiatieven vaker gehonoreerd moeten worden. Daarbij geldt wel dat de gemeente burgerinitiatieven wel stimuleert en faciliteert, maar dat zij niet verantwoordelijk is voor het slagen ervan. De gemeente ondersteunt burgerinitiatieven onder meer door middel van het beschikbaar stellen van dorpsbudgetten, waarbij een financiële stimulans wordt ingebouwd voor actieve dorpen die samen met andere dorpen slimme plannen ontwikkelen. Daarnaast wil de gemeente in een nieuwe subsidieverordening kaders stellen voor het honoreren van burgerinitiatieven die bijdragen aan de doelen in het sociaal domein.

Behalve de gemeente zelf, hebben de aanbieders van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen ook een verantwoordelijkheid op het gebied van medezeggenschap. Als opdrachtgever zal de gemeente bij de inkoop van maatwerkproducten en de subsidiëring van algemene voorzieningen de voorwaarde stellen dat aanbieders een regeling hebben voor cliëntenparticipatie.

⁴ De huidige Wmo-raad is bereid om voorlopig ook de adviesrol op te pakken op het terrein van de jeugd. Voor de Cliëntenraad WSW geldt dat deze naar verwachting blijft bestaan voor het huidige bestand Wsw'ers dat niet onder de Participatiewet zal vallen.

Beslispunten medezeggenschap:

- de gemeente wil uiterlijk op 1 januari 2016 één adviesraad hebben gevormd voor het hele sociaal domein, voor de gemeente Opsterland;
- in aanvulling op de formele Wmo-raad wil de gemeente vanaf 2015 gaan werken met een focusgroep van gebruikers van jeugdhulp en hun ouders;
- er komt meer ruimte voor burgerinitiatieven. Hiertoe wordt het dorpsbudgettenbeleid voortgezet en wordt een nieuwe subsidieverordening voor het sociaal domein opgesteld;
- bij de inkoop van maatwerkproducten en de subsidiëring van algemene voorzieningen stelt de gemeente als voorwaarde dat aanbieders een regeling hebben voor cliëntenparticipatie.

9.2 Rechtsbescherming

9.2.1 Inleiding

Inwoners die ondersteuning en hulp nodig hebben, zijn vaak, hetzij op het gebied van de bejegening, hetzij op het gebied van de juiste toepassing van wet- en regelgeving, afhankelijk van uitvoerende organisaties. Doordat de gemeente Opsterland nu kijkt naar wat een burger nodig heeft, in plaats van waar een burger recht op heeft, wordt het toetsen van de rechten van de inwoner complexer. Daarnaast kan er een ongelijkwaardige verhouding ontstaan tussen een professional en een inwoner. Dit willen we voorkomen door een goede rechtsbescherming te integreren in het sociaal domein.

De gemeente Opsterland wil de volgende voorzieningen treffen waarmee de ongelijkheid in positie kan worden opgeheven en waarmee een vangnet wordt gecreëerd voor inwoners die dat nodig hebben:

- a. de burger krijgt een goede plek in het 'gekantelde gesprek';
- b. de burger moet iemand mee kunnen nemen op een gesprek dat hij als zwaar denkt te gaan ervaren, denk bijvoorbeeld aan een familielid, goede kennis, iemand uit een maatjesproject, vanuit Humanitas of de kerk. Er wordt hier actief op gewezen;
- c. burgers krijgen de gelegenheid om een vertrouwenspersoon in te schakelen;
- d. burgers kunnen gebruikmaken van het recht op een second opinion;
- e. burgers kunnen gebruikmaken van het klachtrecht;
- f. burgers kunnen een bezwaar- en beroepsprocedure starten.

De voorzieningen genoemd onder a. en b. zijn reeds beschreven en worden in dit hoofdstuk niet nader toegelicht.

9.2.2 Inschakeling van een vertrouwenspersoon

De Jeugdwet verplicht de gemeente om er voor te zorgen dat jeugdigen, hun ouders en pleegouders een beroep kunnen doen op een onafhankelijke vertrouwenspersoon. De kerntaken van een vertrouwenspersoon zijn het verstrekken van informatie en het geven van advies en (klacht)ondersteuning bij:

- vragen, klachten of problemen over:
 1. de uitvoering van een onderzoek;
 2. een beschikking van de gemeente;
 3. de uitvoering van de jeugdhulp;
- een klachten-, bezwaar- of beroepsprocedure.

Het vertrouwenswerk wordt in de huidige jeugdsectoren op verschillende wijze georganiseerd en voor sommige sectoren geldt dat er nog geen strikt onafhankelijk vertrouwenswerk is. Om tegemoet te komen aan de wettelijke verplichting en kwaliteit en continuïteit te waarborgen voor de jeugdige cliënten, is afgesproken dat de VNG namens alle gemeenten in eerste instantie de landelijke inkoop voor de duur van twee jaar verricht, waarna evaluatie plaatsvindt. Ook heeft de VNG namens alle gemeenten kwaliteitseisen gesteld aan het vertrouwenswerk. Zorgbelang Fryslân voert in deze periode het vertrouwenswerk voor jongeren uit voor alle Friese gemeenten.

Naast het vertrouwenswerk voor jongeren, is in de gemeente Opsterland het Steunpunt uitkeringsgerechtigden en gehandicapten (SUGO) actief. Deze vrijwilligersorganisatie biedt inwoners met een uitkering en/of een beperking niet alleen praktische hulp (bijvoorbeeld bij het invullen van formulieren), maar treedt ook op als belangenbehartiger en vertrouwenspersoon voor deze doelgroepen. SUGO ontvangt hiervoor een subsidie van de gemeente Opsterland.

Wij willen graag dat alle inwoners in de toekomst een beroep kunnen doen op een vertrouwenspersoon, ongeacht welke ondersteuning de inwoner vraagt. Daarnaast vinden wij het belangrijk dat het vertrouwenswerk voor alle doelgroepen van vergelijkbare kwaliteit is. Daarom willen wij zowel met Zorgbelang Fryslân alsook met SUGO in gesprek om te kijken of en hoe we één soort vertrouwenswerk voor het gehele sociaal domein kunnen realiseren.

9.2.3 Gebruikmaking van een second opinion

Door alle veranderingen in de nieuwe wetten en door de bezuinigingen zullen veel zaken anders gaan lopen. Ook zal er sprake zijn van maatwerk en dus verschillen in besluiten. Door het invoeren van een secondopinionprocedure wil de gemeente Opsterland andere, zwaardere, procedures voorkomen en de inwoner een laagdrempelige mogelijkheid aanbieden om een andere professional naar het plan te laten kijken. Een dergelijke second opinion wordt gevraagd bij een collega medewerker van het gebiedsteam als het een eenvoudig probleem betreft. In het geval specialistische expertise nodig is (bijv. diagnose stellen) dan kan een collega van de Friese expertpool worden ingeschakeld.

9.2.4 Gebruikmaking van het klachtrecht

Inwoners die vragen om ondersteuning moeten in beginsel kunnen klagen over alles wat hen niet aanstaat in de manier waarop zij zich bejegend voelen. De cliënt kan ontevreden zijn over het gedrag van een consulent van het gebiedsteam, bijvoorbeeld over de wijze waarop een gesprek is gevoerd of over iemands (vermeende) gebrek aan deskundigheid. Is de cliënt niet tevreden over een gedraging van de aanbieder, dan kan het ook gaan om bijvoorbeeld de kwaliteit van de geleverde maatschappelijke ondersteuning.

Klachten over gedragingen van (medewerkers van) de gemeente moeten in eerste instantie worden ingediend bij de gemeente. Hiervoor geldt een laagdrempelige procedure die is beschreven in de 'Interne werkwijze klachten 2013'. Op grond van deze regeling kunnen inwoners hun klachten melden bij één centraal klachtenmeldpunt (speciaal emailadres en telefoonnummer) en worden klachten over consulenten van de gebiedsteams snel afgehandeld door hun teamleiders. De klachten worden geregistreerd en gecategoriseerd waardoor potentiële knelpunten snel kunnen worden aangepakt.

Als de cliënt niet tevreden is over de wijze van afhandeling dan wel het resultaat van de interne klachtbehandeling, dan kan hij vervolgens een klacht indienen bij de Nationale Ombudsman. De regels voor de interne en externe klachtbehandeling zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in de Wet Nationale Ombudsman.

Klachten over gedragingen van aanbieders moeten in eerste instantie worden ingediend bij deze aanbieder. Alle aanbieders van voorzieningen op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet moeten op grond van deze wetten en/of de gemeentelijke verordeningen beschikken over een klachtenregeling. Het college ziet toe op de naleving van de klachtenregelingen van aanbieders, door periodieke overleggen met de aanbieders en een jaarlijks cliëntervaringsonderzoek. Als de cliënt niet tevreden is over de afhandeling van de klacht door de aanbieder, dan kan hij zich in tweede instantie wenden tot het college. Het college is immers de instantie die heeft geoordeeld dat en welke voorziening de cliënt nodig heeft.

Een klachtenprocedure is gericht op het rechtmatig verkrijgen van niet-bindend oordeel over het handelen van de gemeente of een aanbieder. Als een inwoner het niet eens is met een besluit van de gemeente en hij/zij wil een rechtmatig oordeel hierover, dan kan hij/zij hiertegen in bezwaar en beroep gaan.

9.2.5 Mediation

De gemeente verwacht dat door de toename van haar taken in het sociaal domein ook het aantal bezwaarschriften zal toenemen. Omdat niet elk conflict alleen over de inhoud van een besluit gaat, maar omdat er vaak (ook) sprake is van misvattingen, verkeerde aannames, misverstanden, miskennis en miscommunicatie worden er soms onnodige bezwarenprocedures gevoerd. De gemeente vindt het vanuit het oogpunt van goed bestuur dan ook gewenst om mediation in te voeren als 'voorportaal' voor de bezwaarprocedure.

Mediation is een vorm van conflictbemiddeling. Een onafhankelijke bemiddelaar gaat samen met de cliënt en de gemeente op zoek naar een oplossing voor een probleem. De oplossing moet voor alle partijen aanvaardbaar zijn. Toepassing van mediation levert veelal een besparing op van tijd en geld en voorkomt frustraties voor de burger en de ambtenaar.

Het perspectief van de gemeente is dat de secretaris van de algemene bezwarencommissie Opsterland na ontvangst van een bezwaarschrift (en na de controle of aan de ontvankelijkheidsvereisten is voldaan) beoordeelt of de zaak zich in beginsel leent voor mediation. De secretaris voert hierover overleg met de voorzitter van de bezwarencommissie. Daarna onderzoekt de secretaris of de gemeente in beginsel bereid is om in mediation naar oplossingen te zoeken en of de klager bereid is om aan mediation deel te nemen. Als op deze wijze van beide partijen de instemming met mediation is verkregen kan een mediator worden aangezocht. De gemeente wil onderzoeken of hiervoor een mediatorpool in OWO verband kan worden opgericht, bestaande uit externe leden van de bezwarencommissies.

Beslispunt mediation:

- de gemeente voert het instrument mediation in als voorportaal voor de bezwaarprocedure.

9.2.6 Bezwaar en beroep

De nieuwe wetten bevatten geen bepalingen over de gang naar de rechter naar aanleiding van een beslissing van het college over het al dan niet toekennen van een voorziening, omdat hier de regelgeving uit de Awb van toepassing is. De procedure voor bezwaar en beroep is in het nieuwe stelsel als volgt. De gemeente moet, als dat nodig is voor de inwoner, voorzieningen treffen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp of participatie. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke voorzieningen. Voor voorzieningen die de gemeente vrij aanbiedt aan haar inwoners, is geen individueel besluit nodig. Voor zover het echter niet vrij toegankelijke voorzieningen betreft, zal daarover door of namens de gemeente een besluit genomen moeten worden. Tegen dit besluit staan bezwaar en beroep open. Als een belanghebbende niet instemt met het besluit, moet hij eerst bezwaar aantekenen bij de gemeente. Vervolgens kan hij in beroep gaan bij de bestuursrechter en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep⁵.

Om de bestuurlijke rechtsgang goed te laten verlopen moet de gemeente de volgende zaken organiseren:

- het college legt vast welke ondersteuning vrij toegankelijk (algemene voorziening) wordt aangeboden en welke hulp niet vrij toegankelijk (maatwerkvoorziening) is (zie hoofdstukken 5, 6 en 7);
- het college waarborgt een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling en inzet van de aangewezen voorziening, waardoor de inwoner de noodzakelijke ondersteuning en hulp ontvangt (zie hoofdstuk 4);
- het college richt een administratief proces in van bezwaar en beroep voor het verstrekken van een niet vrij toegankelijke voorziening. Omdat dit specifieke kennis vraagt van de nieuwe taken, kan de gemeente besluiten om deze kennis in te huren (bijvoorbeeld een externe

⁵ In de Jeugdwet zijn enkele besluiten uitgezonderd van bezwaar en beroep. Het gaat dan om besluiten om jeugdigen onder toezicht te stellen, uit huis te plaatsen, een jeugdreclasseringsmaatregel op te leggen en om maatregelen die de vrijheid van de jeugdige aantasten en om besluiten over het verlof. Voor deze besluiten is of een rechterlijke machtiging nodig, of er staat een klachtenregeling open, waartegen steeds een civielrechtelijke of strafrechtelijke rechtsgang open staat. Het is dan niet gewenst om ook een bestuurlijke rechtsgang open te stellen tegen de inhoudelijke besluiten die hieraan ten grondslag liggen.

bezwaarcommissie voor de jeugdzorg) of om de bestaande bezwaarcommissie op de nieuwe terreinen inhoudelijk en juridisch te scholen.

De gemeente Opsterland kiest ervoor om de bestaande, algemene bezwarencommissie Opsterland de bezwaarschriften te laten behandelen die worden ingediend tegen besluiten over de niet vrij toegankelijke voorzieningen van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Daar waar specifieke kennis ontbreekt, zal deze worden aangevuld via bijscholing van de leden en/of door de (tijdelijke) inhuur van aanvullende expertise (bijvoorbeeld van de bezwarencommissie van Bureau Jeugdzorg Friesland).

Beslispunten rechtsbescherming:

- Opsterland kiest voor één soort vertrouwenswerk voor het gehele sociaal domein;
- de gemeente biedt inwoners de mogelijkheid om een second opinion aan te vragen;
- de algemene bezwarencommissie Opsterland behandelt bezwaarschriften tegen besluiten over de niet vrij toegankelijke voorzieningen van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Via bijscholing van de huidige leden en/of de tijdelijke inhuur van aanvullende expertise wordt de kwaliteit van de adviezen geborgd.

10 Monitoring, kwaliteit en communicatie

10.1 Monitoring

De veranderingen in het sociaal domein en de maatschappelijke risico's die daarmee gepaard gaan, zijn aanzienlijk. Tegelijkertijd geldt dat er geen bestaande ervaring is; wij zullen dus al doende moeten leren. Liever dan een evaluatie naar verloop van tijd kiezen wij ervoor om van meet af aan burgers de mogelijkheid te geven de effecten van de invoering van de decentralisaties aan ons te melden. Daarvoor kan aangesloten worden bij de huidige klachtenregeling, maar wij willen hen ook de mogelijkheid bieden om ongewenste of onvoorziene effecten van de invoering te melden zonder dat dit meteen een klacht is. Zo willen wij bevorderen dat de maatregelen aansluiten bij de beoogde doelen. Dit meldpunt kan ook een rol spelen bij het melden van zorg over mensen die wel zorg/ondersteuning behoeven, maar deze niet vragen.

Naast informatie over ongewenste of onvoorziene effecten van de invoering van de decentralisaties, is er behoefte aan informatie over de ontwikkeling van het voorzieningengebruik en de kosten, cliëntervaringen (de perceptie van inwoners van de dienstverlening) en over de effecten van maatregelen op de zelfredzaamheid en participatie van kwetsbare inwoners. Wij gebruiken deze informatie om, indien nodig, bij te kunnen sturen en om verantwoording af te kunnen leggen aan de gemeenteraad. Daarnaast moeten wij ook informatie verstrekken aan het Rijk, zodat deze de werking van de nieuwe wetten kan beoordelen.

Om te kunnen voorzien in de bovenstaande informatiebehoefte, hebben de VNG en het Rijk samen een gemeentelijke monitor sociaal domein ontwikkeld. Met deze monitor wordt informatie verzameld over het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein, cliëntervaringen, *early warning items* (zoals aantal meldingen bij het AMHK, registratie van voortijdige schoolverlaters en registratie van multiproblematiek) en het profiel van de gemeente. Doordat in de informatievoorziening wordt ingezet op één gegevensverzamelingspunt, kunnen data die worden verzameld door instellingen en gemeenten eenvoudig aan elkaar worden gekoppeld en zowel door gemeenten als door het Rijk worden gebruikt. Daarnaast heeft het Rijk de Transitiecommissie Sociaal Domein ingesteld. De Transitiecommissie waarborgt dat het Rijk en de gemeenten worden geïnformeerd en geadviseerd over gesignaleerde knelpunten en risico's, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

Voorts verstrekken gemeenten via het Informatiesysteem voor Derden (Iv3) informatie over de uitgaven in het sociaal domein. Wij zullen gebruikmaken van de bovenstaande landelijke sturings- en verantwoordingsinformatie.

Daarnaast zullen wij door middel van halfjaarlijkse managementrapportages inzicht geven in de instroom, doorstroom en uitstroom van de ondersteuning, de kostenontwikkeling en de meldingen die wij van burgers hebben ontvangen over de invoering van de decentralisaties.

De SMART geformuleerde uitvoeringsplannen zijn een belangrijk instrument om de voortgang in de uitvoering van beleid periodiek te kunnen monitoren. Bovendien zullen wij de Wmo-raad, het Cumo en de raadsklankbordgroep ieder kwartaal mondeling informeren over de voortgang in de uitvoering en nieuwe ontwikkelingen in het sociaal domein.

Om na te kunnen gaan of mensen die gemeentelijke ondersteuning ontvangen, daadwerkelijk vooruitgang boeken in hun zelfredzaamheid, willen wij tot slot vanaf 2015 bij bestaande cliënten met meervoudige, complexe problemen en bij alle nieuwe cliënten het instrument van de zelfredzaamheidsmatrix gaan inzetten.⁶

⁶ De Zelfredzaamheids-Matrix (ZRM) is een geordend systeem, waarbij aan elf domeinen van het dagelijks leven een waarde voor zelfredzaamheid wordt toegekend. In de matrix worden vijf niveaus van zelfredzaamheid onderscheiden, van minimale zelfredzaamheid, waardoor de persoon een acuut probleem heeft, tot volledige zelfredzaamheid. In de matrix staan voor elk domein en elk niveau van zelfredzaamheid duidelijke criteria geformuleerd. De gemeente heeft met de ZRM een instrument in handen waarmee de status van doelgroepen en het effect van het zorgaanbod kan worden geëvalueerd.

Als uit de vergaarde informatie naar voren komt dat tussentijdse bijstelling van het beleid nodig is, dan zal deze bijstelling worden verwerkt in de jaarlijkse uitvoeringsplannen voor de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet en, indien nodig, in de begroting. In 2018 wordt het *Beleidsplan drie decentralisaties 2015-2018* vervangen voor een nieuw meerjarig beleidsplan voor het sociaal domein.

Beslispunten monitoring:

- de gemeente organiseert één gemeentelijk meldpunt sociaal domein;
- de gemeente sluit zich aan bij de landelijk ontwikkelde gemeentelijke monitor sociaal domein;
- de gemeente gebruikt het Informatiesysteem voor Derden (Iv3) voor het verstrekken van informatie over uitgaven in het sociaal domein;
- er worden halfjaarlijkse maraps gemaakt over de ontwikkelingen in het gebruik, de kosten en de meldingen in het sociaal domein;
- de Wmo-raad en de Cumo worden elk kwartaal mondeling geïnformeerd over voortgang in de uitvoering van het beleid;
- de gemeente gebruikt de zelfredzaamheidmatrix bij bestaande cliënten met meervoudige, complexe problemen en bij alle nieuwe cliënten;
- bijstellingen van beleid worden verwerkt in de jaarlijkse uitvoeringsplannen voor de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet en in de begroting;
- in 2018 wordt het *Beleidsplan drie decentralisaties 2015-2018* vervangen door een nieuw meerjarig integraal beleidsplan voor het sociaal domein.

10.2 Kwaliteit

De gemeente moet ervoor zorgen dat de diensten en voorzieningen die in het sociaal domein aan inwoners worden geleverd van goede kwaliteit (veilig, doeltreffend en cliëntgericht) zijn.

Alleen in de Jeugdwet is een aantal kwaliteitseisen uniform vastgelegd. De volgende kwaliteitseisen gelden voor alle professionele jeugdhulpaanbieders:

- de norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten;
- het gebruik van een hulpverleningsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp;
- de systematische kwaliteitsbewaking door de jeugdhulpaanbieder;
- een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een jeugdhulpaanbieder, uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering;
- de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
- de meldplicht calamiteiten en geweld;
- de verplichting om de vertrouwenspersoon in de gelegenheid te stellen zijn taak uit te oefenen.

Daarnaast zijn gemeenten verplicht om jaarlijks een klantervaringsonderzoek uit te voeren onder cliënten van de Wmo en de Jeugdwet. Dit onderzoek is bedoeld om te meten hoe cliënten de kwaliteit van de aan hen geboden maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp beoordelen. Het onderzoek wordt gestandaardiseerd en landelijk uitgevoerd (zie ook 10.1.), zodat vergelijking tussen gemeenten mogelijk is. De eerste rapportage verschijnt vóór 1 juli 2016 en beschrijft de ervaringen van klanten in 2015.

Gemeenten hebben, naast de wettelijke kwaliteitseisen, de ruimte om in de voorwaarden bij hun contractuele overeenkomsten met aanbieders aanvullende eisen te stellen aan de kwaliteit van de diensten en voorzieningen in het sociaal domein. Zowel voor de provinciale als voor de lokale inkoop van jeugdhulp en Wmo zijn kwaliteitseisen voor de inkoop geformuleerd die erop gericht zijn de noodzakelijke omslag in het denken en handelen te bevorderen (zie ook 8.1.).

Organisaties dienen de wettelijke en gemeentelijke kwaliteitseisen te vertalen naar hun organisatiebeleid en moeten dit opnemen in het kwaliteits-, personeels- en scholingsbeleid. Ook kunnen zij eigen kwaliteitseisen stellen aan de dienstverlening, het aanbod en aan het eigen personeel.

Beslispunten kwaliteit:

- in het kwaliteitsbeleid worden naast de landelijk verplichte kwaliteitseisen ook eigen kwaliteitseisen toegepast die zijn gericht op de werkwijze en samenwerking van de organisaties;
- Naast de vooraf afgesproken kwaliteitsnormen, meet de gemeente door middel van cliëntervaringsonderzoeken hoe de kwaliteit van de ondersteuning wordt ervaren door inwoners.

10.3 Communicatie

In de laatste maanden voordat de Wmo 2015, de Jeugd- en Participatiewet in werking treden, krijgen cliënten, burgers en veldpartijen vanuit de Rijksoverheid en landelijke uitvoeringsorganisaties veel informatie over de veranderingen. De gemeente Opsterland zal haar eigen communicatie afstemmen op deze landelijke voorlichtingsactiviteiten, zodat er geen onnodige overlap ontstaat. Concreet betekent dit dat de gemeente in de eerste plaats in het najaar van 2014 alle huidige cliënten per brief informeert over wat er in hun persoonlijke situatie verandert. In de tweede plaats worden alle inwoners door middel van een aan huis bezorgde folder geïnformeerd over de nieuwe gemeentelijke taken, de gemeentelijke gebiedsteams en het centrale loket (telefonisch, fysiek en digitaal) waar zij terecht kunnen met vragen en meldingen op het gebied van ondersteuning. Tot slot worden burgers op reguliere wijze via persberichten en informatie op de gemeentelijke website geïnformeerd over ontwikkelingen in het sociaal domein. Na de vaststelling van het *Beleidsplan drie decentralisaties 2015-2018* wordt hierover een persbericht uitgegeven, wordt het beleidsplan op de website van Opsterland geplaatst en wordt een inblikexemplaar neergelegd op plaatsen waar mogelijke belangstellenden komen. Het beleidsplan wordt bovendien toegezonden aan de Wmo-raad en de Cumo.

Beslispunten communicatie:

- huidige cliënten worden vóór 1 december 2014 per brief geïnformeerd over hun individuele situatie;
- alle inwoners worden vóór 1 december per folder geïnformeerd over de nieuwe gemeentelijke taken, de gebiedsteams en het centrale loket waar zij terecht kunnen met vragen en meldingen op het gebied van ondersteuning;
- inwoners worden op reguliere wijze via persberichten en de gemeentelijke website geïnformeerd over ontwikkelingen in het sociaal domein;
- na vaststelling van het *Beleidsplan drie decentralisaties 2015-2018* wordt hierover gecommuniceerd via de reguliere kanalen.