

Beleidsplan Sociaal Domein 2017-2020

Gemeente Steenwijkerland

Versie: juli 2016

Inhoud

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	4
Hoofdstuk 2 De ambitie en de rol van de gemeente in het sociaal domein	8
Hoofdstuk 3 Ontwikkelingen en de uitdaging voor de komende vier jaar	12
Hoofdstuk 4 Doelen 2017-2020	16
Hoofdstuk 5 Uitgangspunten van beleid	19
Hoofdstuk 6 De transformatieagenda	23
Hoofdstuk 7 Financiën	37

Bijlagen

1. Tabellen en grafieken
2. Domeinspecifieke beleidsterreinen
3. Veerkracht en vitaliteit – visiedocument kwetsbare inwoners'
4. Visie op de geïntegreerde toegang

Samenvatting

De grote decentralisaties in het sociaal domein betekenden voor de gemeente een groot aantal verantwoordelijkheden erbij. In de aanloop naar de decentralisaties heeft de gemeente gekozen voor het uitgangspunt 'eerst transitie, dan transformatie'. De ambitie was een verantwoorde transitie te realiseren. Dit is het uitgangspunt voor de beleidsplannen Jeugd, Wmo en Participatiewet die eind 2014 zijn vastgesteld. Deze plannen hebben een looptijd van twee jaar. De jaren 2015 en 2016 staan in het teken van het goed inregelen van de nieuwe taken. Nu, een dik jaar na de transities, kunnen we concluderen dat de ambitie grotendeels is gerealiseerd.

Dit beleidsplan beschrijft op hoofdlijnen de plannen voor de jaren 2017-2020. In deze jaren zal de transformatie voorop staan. Eén van de pijlers van de transformatie is integraliteit: het leggen van verbindingen tussen hulpverleners, tussen formele en informele hulp, tussen levensdomeinen, tussen beleidsterreinen en tussen sectoren. Daarom beslaat dit beleidsplan het gehele sociaal domein (inclusief educatie). Op die manier wordt de onderlinge verwevenheid zichtbaar en de kansen om de integraliteit in de beleidsaanpak te versterken.

De centrale ambitie van de gemeente in het sociaal domein luidt: alle inwoners van Steenwijkerland kunnen deelnemen aan het sociale, maatschappelijke en economische verkeer. Uitgangspunt daarbij is dat inwoners in staat zijn hun eigen keuzes te maken. Het vermogen van inwoners om zonder hulp van de overheid deel te nemen aan de samenleving, is voor ons de kern van het begrip 'zelfredzaamheid'. Aanvullend aan zelfredzaamheid is het begrip 'samenredzaamheid': met behulp van het eigen netwerk meedoen in de samenleving, zonder hulp van de overheid. Wanneer de zelfredzaamheid en de samenredzaamheid tekort schiet, zorgt de gemeente voor vangnetvoorzieningen, die inwoners ondersteunen bij hun deelname aan de samenleving. Deze vangnetvoorzieningen zijn in eerste instantie gericht op het vergroten van de vaardigheden van inwoners, zodat zij weer op eigen kracht, zonder hulp van de overheid kunnen meedoen. In gevallen waarin herstel van de zelfredzaamheid niet aan de orde is (bijvoorbeeld door een progressieve ziekte) kunnen de vangnetvoorzieningen permanent worden ingezet (*hoofdstuk 2*).

Een aantal maatschappelijke en economische ontwikkelingen is direct van invloed op de mogelijkheden om deze ambitie waar te maken – evenals ontwikkelingen in het rijksbeleid. We noemen hier kort: hogere eisen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, vergrijzing en het rijksbeleid van extramuralisering van de zorg. In de kern leiden deze ontwikkelingen tot de verwachting dat in de toekomst minder mensen zelfredzaam of samenredzaam zullen zijn. Bij ongewijzigd beleid zal het beroep op de gemeentelijke vangnetvoorzieningen dan ook toenemen. Tegelijkertijd hebben we te maken met teruglopende budgetten en selectieve krimp (bij bepaalde leeftijdsgroepen). Hierdoor staan de vangnetvoorzieningen onder druk. Deze ontwikkelingen tezamen kunnen er toe leiden dat er in de toekomst niet genoeg ondersteuning beschikbaar is voor inwoners die niet op eigen kracht kunnen deelnemen aan de samenleving. De belangrijkste uitdaging voor de komende vier jaar is dit te voorkomen, door nu de zelfredzaamheid van inwoners te versterken en de vangnetvoorzieningen op een effectievere en efficiëntere manier te organiseren (*hoofdstuk 3*).

De hoofddoelen voor de periode 2017-2020 worden daarmee:

- a. De (samen)zelfredzaamheid van inwoners neemt toe
- b. De ondersteuning wordt effectiever
- c. De ondersteuning wordt efficiënter vormgegeven.

Deze hoofddoelen worden vertaald in een beperkt aantal meetbare doelen (*hoofdstuk 4*)

Bij het realiseren van deze doelen achten wij een aantal uitgangspunten van belang. Deze uitgangspunten fungeren als leidende principes en moeten zichtbaar worden in het beleid en de uitvoering. De leidende principes zijn:

1. Via een integrale benadering worden oplossingen gezocht die passen bij de mogelijkheden van het individu/gezin. Niet het ondersteuningsproduct is daarbij leidend, maar de ondersteuningsbehoefte van de inwoner.
2. We maken gebruik van de kracht van de samenleving
3. De ondersteuning wordt zo veel als mogelijk verankerd in de lokale leefwereld van inwoners.
4. Gemeente en organisaties werken samen in het belang van de cliënt
5. In beleid en uitvoering ligt de focus op de kwetsbare inwoner
6. We gaan zorgvuldig om met bemoeizorg
7. We gaan zorgvuldig om met persoonsgegevens. (*hoofdstuk 5*)

Om ervoor te zorgen dat in de toekomst iedereen die dat nodig heeft, ondersteuning kan krijgen bij deelname aan de samenleving, zullen we nú maatregelen moeten nemen. Gezien de omvang van de te verwachten tekorten, zullen kleine aanpassingen niet voldoende zijn. Er is een ombuiging in denken en doen nodig, in beleid en uitvoering met als doel het versterken van de zelf- en samenredzaamheid van onze inwoners en het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de ondersteuning (de vangnetvoorzieningen). Dit vergt een ombuiging in denken, een 'mindshift'. Van verzekerd denken waarin een inwoner 'recht' heeft op voorzieningen, naar het onderzoeken van wat nodig is om zelfredzaam te kunnen blijven. Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Van denken in bestaande producten, naar maatregelen die nodig zijn om te kunnen deelnemen aan de samenleving. Van een focus op de individuele inwoner naar de gemeenschappen waar de inwoner deel van uit maakt. Van afzonderlijke organisatiebelangen naar de gemeenschappelijke maatschappelijke opdracht. Deze ombuiging is voor ons de kern van het begrip 'transformeren'. Daarbij liggen de pasklare oplossingen niet op tafel. Transformeren is vooral een zoektocht naar een ander samenspel tussen inwoners, organisaties en gemeente.

In deze zoektocht zal de gemeente een actief aanjagende rol en een faciliterende rol spelen. Daarbij is de gemeente op zoek naar innovatieve partners die een actieve bijdrage willen geven in de zoektocht, ook wanneer de oplossingen buiten het directe organisatiebelang liggen. Met deze partners zullen we de transformatie verder handen en voeten geven. Dit doen we aan de hand van een transformatie-agenda. Dit is een dynamisch document waarin de thema's zijn benoemd die de komende vier jaar in de beleidsontwikkeling prioriteit hebben. Daarbij staan drie transformatielijnen centraal: het versterken van de preventie, het tot stand brengen van effectieve verbindingen en het realiseren van scherp opdrachtgeverschap. Bij de transformatielijn 'preventie' gaat het primair om het vinden van een andere mix van preventieve activiteiten, waarbij meer nadruk komt te liggen op activiteiten waarvan het aannemelijk is dat zij een positieve bijdrage leveren het vermogen van inwoners om zo zelfstandig mogelijk deel te nemen aan het maatschappelijk, economisch en sociaal verkeer. Het doel van de transformatielijn verbindingen is – heel in het kort – het versterken van de integraliteit van hulpverlening en beleid. Het doel van de transformatielijn 'opdrachtgeverschap' is het versterken van de sturende werking die uitgaat van het gemeentelijk opdrachtgeverschap. Daarbij staat het sturen op kwaliteit centraal en zijn de financiële kaders randvoorwaardelijk (*hoofdstuk 6*).

Daarbij hebben we te maken met krimpende budgetten. Doordat de transitie gepaard gaan met forse bezuinigingen (die gefaseerd worden doorgevoerd) en doordat de gemeente Steenwijkerland een nadeelgemeente is bij de invoering van het 'objectieve verdeelmodel' daalt de Algemene Uitkering Sociaal Domein t/m 2020 bijna met € 5 mln. Reden genoeg om ma de transitie nu volop in te zetten op de transformatie (*Hoofd 7*).

In bijlage (2) is het bestaande beleid in het sociaal domein per deelterreinen uitgewerkt.

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk blikken we kort terug op de wijze waarop transities op het gebied van zorg en ondersteuning hebben plaatsgevonden. De conclusie is dat de ambitie van een 'verantwoorde transitie' grotendeels waar is gemaakt. Nu de nieuwe taken aardig zijn ingeregeld is het tijd om de transformatie op te pakken. Dit beleidsplan vormt het kader voor transformatie in de periode 2017-2020. Het beleidsplan betreft het gehele sociale domein.

De grote stelselherziening binnen het sociaal domein in 2015 betekende voor de gemeente een groot aantal verantwoordelijkheden erbij. In de voorbereiding op de decentralisaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en werk en inkomen heeft Steenwijkerland uitgangspunten en beleidskeuzen vastgelegd in het Beleidskader transities Sociaal Domein. Dit beleidskader is in 2013 vastgesteld door de raad voor de periode 2014-2018. Uitdrukkelijk is gekozen voor het uitgangspunt 'eerst transitie en dan transformatie'. De prioriteit voor 2015 en 2016 was de verantwoorde overgang van taken. Dit is in afzonderlijke beleidsplannen Wmo, Jeugd en Participatie nader uitgewerkt.

Dit beleidsplan sluit hierop aan en verwoordt de doorontwikkeling van de transities naar transformatie. Het beleidsplan is kader stellend en heeft betrekking op het sociaal domein in zijn geheel. Het wil de samenhang schetsen van de drie transities onderling en met de verschillende beleidsterreinen op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling, zoals armoedebestrijding, voortijdig schoolverlaten, sport, cultuur of gezondheidsbeleid. Vervolgens worden de lijnen geschetst waarlangs wij de transformatie willen vormgeven. Daarvoor worden uitgangspunten van beleid benoemd en de uitdagingen voor de komende periode beschreven op basis van verwachte demografische en andere ontwikkelingen.

Eén jaar transitie

De ingrijpende en veelomvattende stelselwijziging in het sociaal domein die de komende jaren verder gestalte krijgt, begon in 2015. En voordat we verder naar de toekomst kijken, willen we kort terugblikken op het verloop van het eerste jaar transities in Steenwijkerland.

Voor de gemeente betekende de inrichting van nieuwe taken en verantwoordelijkheden allereerst nieuwe taken in de toegang, nieuwe processen, zoals inkoop van zorg, herinrichting van administratieve processen en ict. Het betekende in de dagelijkse praktijk vaak puzzelen, tussentijdse aanpassingen doen of improviseren, altijd met het oog op het belang van de betreffende inwoner. Er is veel geïnvesteerd op het goed leren kennen van de vraag en op intensieve samenwerking met aanbieders. Als we kijken naar de belangrijke elementen voor een verantwoorde transitie ¹, kunnen we na ruim jaar een aantal conclusies trekken. Bron hiervoor zijn het laatste cliënttevredenheidsonderzoek Wmo, waarin ook het 1e halfjaar van 2015 is betrokken, en het Omnibusonderzoek 2015.

- het is voor burgers helder waar ze moeten zijn met vragen en problemen op het gebied van zelfredzaamheid:

¹ Benoemd in het Beleidskader transities Sociaal Domein 2013

80% van de *cliënten* weet waar hij of terecht kan met vragen over zelfredzaamheid of meedoen in de samenleving. In het Omnibusonderzoek 2015, gehouden onder alle *inwoners* van de gemeente heeft 39% van de inwoners aangegeven te weten waar ze heen kunnen met vragen over zelfredzaamheid; Iets meer dan de helft van de inwoners (53%) weet waar zij terecht kunnen als zij vragen hebben over ondersteuning en zorg. Ouders met thuiswonende kinderen (0-18 jaar) weten waar zij hun vragen over opvoeding kunnen stellen (89%) en de bekendheid van het CJG is gestegen naar 72%, bij moeders is het percentage 84%;

- het is voor cliënten helder op basis van welke uitgangspunten een zorgarrangement tot stand komt: De toegang tot de Wmo-voorzieningen in Steenwijkerland krijgt gemiddeld een 7,1. Dit cijfer is een tiende punt lager dan het rapportcijfer voor de aanvraagprocedure in 2013. Het is positief dat de tevredenheid dus vrijwel gelijk gebleven is ondanks de grote wijzigingen die de decentralisaties voor onze inwoners met zich meebrachten;
- de continuïteit van zorg en ondersteuning voor bestaande cliënten wordt zoveel mogelijk gewaarborgd:
De gemeente had op 1 januari 2015 de contracten met aanbieders die reeds zorg leverden aan cliënten uit Steenwijkerland. Op deze wijze is de zorg gecontinueerd.
- het is voor maatschappelijke instellingen helder wat er van hen en van andere partijen verwacht wordt;
- cliënten krijgen de mogelijkheid te kiezen voor een eigen zorgpartij;
In de Wmo geeft bijna de helft van de cliënten (45%) aan daadwerkelijk zelf de keuze voor een aanbieder te hebben gemaakt. 19% van de cliënten geeft aan geen eigen keuze te hebben gemaakt. De overige cliënten heeft óf gedeeltelijk een eigen keuze kunnen maken (7%) of weet het niet meer (15%).
- In 2015 zijn 105 personen met een uitkering van de Participatiewet uitgestroomd naar betaald werk.
- de uitgaven blijven binnen de budgettaire kaders:
De uitgaven van de voorzieningen (algemeen en maatwerk, voor Wmo en Jeugd) en de uitgaven voor de toegang en het 1e lijnsloket zijn in 2015 ruim binnen het budgettaire kader gebleven.

Over het geheel genomen kan de conclusie zijn dat de vooraf vastgestelde hoofddoelen zijn behaald, dankzij een intensieve en gedegen voorbereiding en gezamenlijke inspanningen. De 'zachte landing' die wij nastreefden, is gerealiseerd, zoals onder meer blijkt aan de waardering van de toegang. Vanzelfsprekend blijven wij de ontwikkelingen en resultaten volgen. Periodiek zullen wij hierover rapporteren in de Monitor Sociaal Domein.

In het eerste jaar transitie zijn ook knelpunten ervaren en kansen gezien. Voorbeelden hiervan zijn informatievoorziening, verbinding met huisartsen en zorgverzekeraars, afstemming onderwijs en zorg of vraagstukken als informatiedeling en privacy. Inwoners, vrijwilligersorganisaties, professionele partijen en bestuur zijn de afgelopen periode meer dan ooit op allerlei niveaus en gebieden met elkaar in gesprek over initiatieven, vernieuwende vormen, omissies en mogelijkheden, of het nu gaat over dagbesteding, de rol van ouders, beschut werken of vervoer. De vele contacten, formeel en informeel, geven inzicht in tal van ontwikkelingsmogelijkheden. In dit beleidsplan gaan wij hierop nader in, aan de hand van drie hoofdlijnen van transformatie.

Van transitie naar transformatie

De uitbreiding van verantwoordelijkheden voor de gemeente, de verdere krimp van de middelen en demografische ontwikkelingen brengen de wil en noodzaak tot vernieuwing en transformatie in het sociaal domein. Het vraagt om heroverwegingen van de invulling van taken. Er zijn (andere) benaderingen nodig die uitgaan van een andere verantwoordelijkheidsverdeling (meer eigen (veer)kracht en verantwoordelijkheid van inwoners) en die tot andere en betere resultaten leiden met minder kosten. De grenzen tussen gemeente, organisaties en samenleving wijzigen en er gaan nieuwe samenwerkingsmodellen ontstaan, die wellicht krachtiger en slagvaardiger blijken te zijn. Daarnaast staan financierings- en sturingsmodellen ter discussie.

Er is in praktijk vanzelfsprekend geen strikte scheiding tussen transitie en transformatie. De transitie- en transformatiefase lopen vloeiend in elkaar over en overlappen elkaar. De invoering van het instrument zelfsmatrix in het keukentafelgesprek, aanpassingen in het beleid ten aanzien van PGB's, expliciete aandacht voor netwerkversterking en het inrichten van schoonmaakondersteuning als algemene voorziening, zijn voorbeelden van de doorontwikkelingen van het gemeentelijk beleid die al in 2015 zijn gerealiseerd.

Ook de samenleving ontwikkelt zich en er ontstaan nieuwe inzichten en verhoudingen. Voorbeelden hiervan zijn samenwerking tussen zorgpartijen, bewonersinitiatieven in zorg en welzijn en vernieuwende zorgarrangementen. We zien initiatieven van inwoners ontstaan om meer zorg zelf te organiseren en ook hier en daar van organisaties om intensiever samen te werken en te innoveren. Dit zijn veelbelovende eerste stappen op weg naar transformatie.

Integraal beleidsplan sociaal domein

De beleidsterreinen jeugd, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning hangen nauw met elkaar samen. Niet alleen kunnen inwoners te maken hebben met meerdere vormen van zorg of ondersteuning voor henzelf en/of hun kinderen, ook een integrale benadering bij ondersteuningsvragen over alle levensdomeinen vraagt om samenhang en afstemming.

Het bevorderen van een krachtige samenleving, gericht op het vergroten van de leefbaarheid en sociale cohesie, is een basis in het sociaal domein. In een vitale omgeving is het behouden of vergroten van zelfredzaamheid en het meedoen in de samenleving gemakkelijker. Een goede sociale basisinfrastructuur is dan ook een belangrijke factor in de transformatie, evenals het ondersteunen van inwoners die belangeloos bijdragen aan de samenleving, bijvoorbeeld in het omzien naar elkaar.

Met dit beleidsplan, dat zich richt op het hele sociale domein, benadrukken wij de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen. Het is opgebouwd uit een algemeen deel en een domeinspecifiek deel. In het eerste, algemene, deel wordt ingegaan op de brede opdracht voor de gemeente in het sociaal domein en de uitgangspunten van beleid. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen worden geschetst, gevolgd door de uitdagingen en doelstellingen van beleid. Van hieruit worden drie transformatielijnen uitgewerkt: preventie versterken; verbindingen versterken en doorontwikkeling van het opdrachtgeverschap van de gemeente.

Omdat beleidsterreinen als voor- en vroegschoolse educatie (vve), leerplicht en voortijdig schoolverlaters, sport en bewegen, armoedebeleid en cultuur deel uitmaken van het sociaal domein en

belangrijke pilaren zijn onder een krachtige samenleving, vormen zij onderdeel van dit beleidsplan. Deze domeinspecifieke beleidsterreinen worden nader uitgewerkt in bijlage 2.

De looptijd van het beleidsplan is vier jaar. Periodiek zullen wij de opdracht die wij ons stellen met de drie transformatielijnen monitoren, evalueren en waar nodig bijstellen en actualiseren.

Hoofdstuk 2 De ambitie en de rol van de gemeente in het sociaal domein

In dit hoofdstuk formuleren wij de centrale ambitie van de gemeente in het sociaal domein. Deze luidt: alle inwoners van Steenwijkerland kunnen deelnemen aan het sociale, maatschappelijke en economische verkeer. Verder gaan we in op de rol van de gemeente, die aanvullend is op wat inwoners zelf kunnen doen. We gaan in op de veranderde verhoudingen tussen overheid en inwoners en tenslotte op de regionale samenwerking.

2.1 De ambitie in het sociaal domein

De basis voor dit beleidsplan is de ambitie dat alle inwoners van Steenwijkerland kunnen meedoen aan het sociale, maatschappelijke en/of economisch verkeer. Uitgangspunt daarbij is dat inwoners in staat zijn om – binnen de wettelijke kaders - hun eigen keuzes te maken. Voor de jeugd geldt als afgeleide ambitie dat zij de vaardigheden verwerven om zich, als volwassenen, staande te kunnen houden in de samenleving en deel te kunnen nemen aan het sociale, maatschappelijke en economische verkeer. Dit wordt in de volgende paragraaf verder uitgediept.

Enige bescheidenheid ten aanzien van deze ambitie is op zijn plek. Er kunnen tal van redenen zijn waarom inwoners niet in staat zijn om deel te nemen aan samenleving (problemen met gezondheid, gebrek aan vaardigheden om regie te kunnen voeren, algemene economische omstandigheden in de gemeente) en de gemeente heeft slechts beperkt invloed op deze omstandigheden. Desalniettemin houden we deze ambitie overeind. Niet als concreet doel (want dat zou irreëel zijn), maar als richtinggevend perspectief. Al het beleid in het sociaal domein moet er toe bijdragen dat deze ambitie een stapje dichterbij komt.

De gemeentelijke ambitie in het sociaal domein is dat alle inwoners van van Steenwijkerland kunnen meedoen aan het sociale, maatschappelijke en economisch verkeer.

2.2 De rol van de gemeente

De rol van de gemeente is aanvullend op dat wat inwoners zelf kunnen. Eigen kracht en zelfredzaamheid staan voorop. Wanneer de zelfredzaamheid tekort schiet, zet de gemeente een vangnetvoorziening in. Vangnetvoorzieningen zijn beschikbaar op de verschillende deelterreinen van het sociaal domein. Zo is het maatschappelijk werk een vangnetvoorziening evenals de maatwerkvoorzieningen Wmo (en de individuele voorzieningen Jeugd). Maar ook de bijstand, de sociale werkvoorziening, trajecten schuldhulpverlening, de NT1 en NT2-curussen, het RMC, de leerplichtambtenaar, de club-extra (voor kinderen met een motorische achterstand) kunnen beschouwd worden als vangnetvoorziening.

De inzet van vangnetvoorzieningen is er in eerste instantie op gericht om de eigen kracht te vergroten, zodat inwoners zelf weer in staat zijn om deel te kunnen aan de samenleving (zelfredzaam te zijn).

Wanneer dat niet voldoende is, kan een vangnetvoorziening – indien nodig – permanent worden ingezet. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn bij ondersteuning van inwoners met een progressieve ziekte, zoals dementie. In dit kader is ook toegankelijkheid een belangrijk element. Er bestaat een structurele samenwerking met de Voorlichtings- en Adviescommissie Steenwijkerland en de Gehandicaptenraad Steenwijkerland. Zij geven gevraagd en ongevraagd knelpunten in de openbare ruimten door aan het college. Onlangs is het VN-verdrag voor rechten van personen met een beperking geratificeerd, waarmee het belang van een toegankelijker en inclusievere samenleving wordt benadrukt. De rol van de gemeente is om, in overleg met ervaringsdeskundigen, dus mensen met een beperking, planmatig te werken aan dit doel.

Zelfredzaamheid en regie²

Onder zelfredzaamheid verstaan we het vermogen om lichamelijk, verstandelijk, geestelijk en financieel, zonder hulp van de overheid deel te nemen aan het normale sociale, economische en maatschappelijke verkeer. Aanvullend aan zelfredzaamheid is 'samenredzaamheid': met hulp van het eigen netwerk, sociale verbanden, lotgenoten, en andere vormen van informele ondersteuning, meedoen in de samenleving, zonder hulp van de overheid. Ook opvoeding, onderwijs en eventuele ondersteuning zijn er op gericht om kinderen en jongeren toe te rusten voor de wereld van vandaag en morgen, zodat zij zelfstandig hun leven vorm kunnen geven en een goede plek in de samenleving vinden, kortom zelfredzaam te kunnen zijn.

Onder eigen regie verstaan we het vermogen om zelf de wijze van inrichting van het eigen leven te bepalen (wonen, werken, sociale contacten) en eventueel de invulling van zorg en/of begeleiding daarbij. Om regie te kunnen hebben zijn vaardigheden belangrijk, bijvoorbeeld kunnen lezen, evenals toegang tot informatie.

Mensen zijn zelfredzaam en ervaren welzijn en kwaliteit van leven als er een balans bestaat op verschillende levensdomeinen en zij zelf regie hebben. De levensdomeinen, zoals lichaam en geest, sociaal netwerk, arbeid en betekenis - vormen de pijlers van de eigen identiteit. Wanneer er op te veel levensdomeinen verlies en beperkingen optreden (bijvoorbeeld gezondheidsproblemen, gebrek aan sociaal netwerk, lager inkomen) kan een negatieve spiraal ontstaan. De zelfredzaamheid neemt af en de zorgbehoefte neemt toe. Het versterken van eigen regie, waar nodig en mogelijk, draagt bij aan zelfredzaamheid en welbevinden. Ook een aantrekkelijke en toegankelijke woonomgeving draagt bij aan zelfredzaamheid. Een prettige buurt biedt niet alleen veiligheid, maar nodigt tegelijk uit om contact te zoeken met buurtgenoten en om actief te zijn in de buurt. In buurten waar gemeenten, woningbouwcorporaties en welzijnsorganisaties veel hebben geïnvesteerd in sociale samenhang voelen mensen zich veiliger en neemt het aantal depressieve klachten af.

² Voor een nadere uitleg verwijzen we naar het document 'Veerkracht en vitaliteit – visiedocument kwetsbare inwoners' in bijlage 3

De rol van de gemeente is aanvullend op wat inwoners zelf kunnen. De inzet van vangnetvoorzieningen is, daar waar mogelijk, gericht op het versterken van de eigen kracht, zodat inwoners op termijn weer zonder hulp van de overheid kunnen deelnemen aan de samenleving.

Veranderende verhoudingen: inwonerparticipatie en cliëntenparticipatie

De relatie tussen de inwoner en de overheid verandert. Enerzijds laat de overheid meer over aan inwoners en verwacht dat zij in toenemende mate eigen verantwoordelijkheid nemen. Anderzijds nemen inwoners zelf initiatief en verwachten zij een overheid die ruimte geeft. Dit past bij het primaat van de eigen kracht. De toenemende burgerbetrokkenheid leidt ertoe dat het niet langer alleen gaat om inwonerparticipatie, maar ook om overheidsparticipatie. Het vertrekpunt is niet langer hoe de inwoner kan participeren in lokaal beleid, maar hoe gemeenten kunnen bijdragen aan initiatieven die vanuit de samenleving komen. De inwoner participeert in de vorming en realisatie van lokaal beleid. De gemeente steunt nieuwe vormen van eigen initiatief en nieuwe collectieven van samenwerkende inwoners.

Cliëntenparticipatie betekent het betrekken van inwoners die zelf gebruik maken van gemeentelijke dienstverlening bij beleidsontwikkeling en –uitvoering in het sociaal domein. Cliëntenparticipatie is formeel belegd bij de Adviesraad Sociaal domein. De adviesraad is ontstaan uit de Wmo-raad. In het kader van de transities is haar aandachtsveld verbreed tot het hele sociaal domein. De Adviesraad Sociaal domein is een adviesorgaan van het college van burgemeester en wethouders, en adviseert vanuit cliëntperspectief, gevraagd en ongevraagd, op beleidsonderwerpen in het sociaal domein. De leden van de Adviesraad hebben niet alleen brede kennis, maar tevens een breed netwerk in de gemeente waarmee zij nauw betrokken zijn bij cliënten en cliëntengroepen.

Naast formele cliëntenparticipatie bestaan allerlei vormen van informele cliëntenparticipatie om kwetsbare inwoners te betrekken. Uitgangspunt van beleid is om zorg en ondersteuning zo dicht mogelijk bij inwoners, inclusief kinderen en jongeren, te organiseren. Wat vinden zij belangrijk? In gesprek gaan met cliënten is van belang voor goed afgewogen beleid en voor het passend maken van het ondersteuningsaanbod. Wel moet gezegd worden dat dit niet altijd eenvoudig is. De complexiteit van de vraagstukken neemt toe, de roep om integraal beleid wordt groter en we hebben te maken met regionalisering, met bijbehorende schaalvergroting als gevolg van de transities. Al met al is het voor bestuurders, beleidsmakers, inwoners en cliënten van belang te zoeken naar de balans tussen effectiviteit en representativiteit.

2.4 Steenwijkerland in de regio

Op een aantal deelterreinen binnen het sociaal domein, is de gemeente verplicht samen te werken met andere gemeenten in de regio. Dit is bijvoorbeeld het geval bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang 18+ (via Centrumgemeente Zwolle), publieke gezondheid (via de GGD), op het gebied van Jeugdzorg en werk en inkomen (het Regionaal Werkbedrijf IJssel-Vecht). Daarnaast werkt de gemeente vrijwillig samen met andere gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied op het inkoop van Wmo-voorzieningen (met Urk en Noordoost Polder).

Op een aantal terreinen wordt de samenwerking de komende tijd herijkt. Bij de heroverweging is het volgende uitgangspunt leidend:

De gemeente Steenwijkerland werkt in het sociaal domein samen met andere gemeenten wanneer dit ertoe leidt dat centrale ambitie uit dit beleidsplan op een efficiëntere of kwalitatief betere wijze kan worden gerealiseerd – of wanneer samenwerking bijdraagt aan het beter beheersbaar maken van risico's.

Hoofdstuk 3 Ontwikkelingen en de uitdaging voor de komende vier jaar

In dit hoofdstuk schetsen we een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op onze ambitie dat iedereen kan deelnemen aan de samenleving. We schetsen zowel kansen als bedreigingen. In de kern komen de bedreigingen er op neer dat in de toekomst minder mensen zelfredzaam zullen zijn, terwijl bestaande voorzieningen onder druk komen te staan door selectieve bevolkingskrimp en door bezuinigingen. Grote kansen liggen in het feit dat de gemeente met de decentralisaties veel meer instrumenten in handen heeft gekregen om sturing te geven in het sociaal domein. Daarnaast wordt het besef van de noodzaak van transformatie breed gedragen in de samenleving. Ook dat is een kans.

De hier gepresenteerde trends zijn primair herleid vanuit het landelijk niveau, maar ook voor een groot deel toepasbaar op ons lokaal niveau.

3.1 Ontwikkelingen

Hogere eisen in de samenleving

Al decennia lang nemen de eisen in de samenleving toe en we verwachten dat dit de komende tijd nog door zal gaan. Zo wordt van werknemers meer flexibiliteit en lerend vermogen verwacht. De arbeidsmarkt flexibiliseert en om de eigen 'employability' te waarborgen wordt van werknemers bovendien zelfsturing van de eigen leer- en arbeidsloopbaan verwacht. De toelatingseisen voor sommige onderwijsvormen (bijv. MBO) zijn verzwakt. Het grotere beroep op zelfsturing sluit aan bij toenemende individualisering. Vrijheden om het eigen leven vorm te geven nemen toe en er ligt meer nadruk op zelfontplooiing en eigen verantwoordelijkheid. Hierdoor verandert ook de manier waarop mensen zich met elkaar verbinden en gemeenschappen vormen. Stabiele en structurele bindingen – 'zware gemeenschappen' – in buurt en kerk verzwakken, terwijl tijdelijke, zelfgekozen 'lichte gemeenschappen' in betekenis toenemen. Meer dan voorheen is de ontwikkeling van identiteit een project dat mensen zelf ter hand moeten nemen. Een moreel kompas wordt minder door instituties van buitenaf aangereikt en moet actief worden ontwikkeld. De huidige samenleving doet niet alleen een beroep op mensen om hun eigen leven vorm te geven, maar ook op het opbouwen en onderhouden van sociale netwerken en gemeenschappen.

De sterke groei van de werkgelegenheid in de dienstverleningssector legt een grotere nadruk op sociale en communicatieve vaardigheden. In vrijwel alle beroepen moet men overleg voeren en afstemming realiseren. Netwerken zijn een grotere rol gaan spelen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Kunnen samenwerken met veel verschillende partijen en mensen uit verschillende culturen wordt belangrijker. Om kunnen gaan met nieuwe technologie is een vereiste voor vrijwel ieder beroep, variërend van de autogarage (computergestuurde techniek onder de motorkap) en de hulpverlening (digitale handelingsplannen) tot beroepen in het onderwijs. Door technologie is kennis ook meer toegankelijk geworden. Weten hoe en waar je betrouwbare informatie kunt vinden en die vervolgens kunnen selecteren en valideren, behoort inmiddels tot het basisgereedschap van iedere burger. Dat geldt ook voor het veilig en respectvol communiceren via sociale media.

De toegenomen complexiteit van maatschappelijke vraagstukken brengt verder met zich mee dat een vakoverstijgend perspectief belangrijker wordt. Problemen vereisen een multidisciplinaire aanpak. Zo is obesitas niet alleen een probleem van de gezondheidszorg en van adequate behandelingswijzen. Het heeft ook te maken met leefstijl, met de ruimte voor kinderen om buiten te spelen, met

sportfaciliteiten, met voeding, en met de mogelijkheid om veilig naar school te fietsen. Het oplossen van dit soort maatschappelijke vraagstukken vergt gedegen (vakoverstijgende) kennis, creativiteit, analytische vaardigheden en een grensverleggende instelling van de gemeente, organisaties en inwoners.

Niet iedereen zal aan deze hogere eisen kunnen voldoen, waardoor het aantal mensen dat ondersteuning nodig heeft bij deelname aan de samenleving kan stijgen.

Vergrijzing

De Nederlandse bevolking verandert van samenstelling, het aantal ouderen neemt sterk toe en het aantal jongeren daalt. Hierdoor stijgt de gemiddelde leeftijd van de bevolking en neemt de demografische druk toe (wat betekent dat het aantal personen jonger dan 20 jaar en ouder dan 65 jaar stijgt ten opzichte van het werkende deel van de bevolking). Rond 2020 zal een historische omslag plaatsvinden en zal het aantal ouderen (> 65) groter zijn dan het aantal jongeren (< 20) in Nederland. In Steenwijkerland neemt het aantal ouderen (leeftijdscategorie 75-80 jarigen) de komende tien jaar met 56% toe (van 1.600 inwoners in 2015, naar 2.500 inwoners in 2025, zie de tabel in de bijlage). Met het ouder worden ontstaan vaak lichamelijke of psychische beperkingen die deelname aan de samenleving verhinderen. Met andere woorden: meer druk op de vangnetvoorzieningen.

Selectieve krimp

De bevolking in Steenwijkerland groeit de komende tien jaar naar verwachting met 3%. Deze groei wordt primair veroorzaakt door de groei van het aantal ouderen. De middengroep (45-60 jaar) daalt in aantal. Dit is de levensfase waarin inwoners het meest in staat zijn tot mantelzorg of vrijwilligerswerk (kinderen de deur uit, fysiek nog krachtig). De afname van de groep mensen, vormen een risico voor de mogelijkheden om mantelzorg en vrijwilligerswerk in te zetten.

De grootste krimp zit bij de jongeren, met name de leeftijdscategorie 10-15 jarigen. Deze groep krimpt van 2.900 inwoners in 2015, naar 2.300 inwoners in 2025. Dit is een daling van 21%. Hierdoor zal het voorzieningenniveau voor deze groep onder druk komen te staan: scholen, voorzieningen voor jeugdhulp e.d.

Hoewel inwonertal van de gemeente Steenwijkerland in z'n geheel de komende tien jaar niet krimpt, zijn er binnen de gemeente wel gebieden waar we een daling in het aantal inwoners verwachten. Als gevolg van de lage bevolkingsdichtheid staat bovendien het voorzieningenniveau onder druk: onderwijs-, zorg- en winkelvoorzieningen hebben een steeds groter verzorgingsgebied nodig om voldoende economisch draagvlak te creëren. Voor veel kleine kernen betekent dit dat de lokale voorzieningen verdwijnen, met negatieve effecten voor de werkgelegenheid ter plaatse en de leefbaarheid van het dorp. Voor ouderen betekent de afwezigheid van voorzieningen in de nabijheid dat het moeilijker wordt om zelfstandig te blijven wonen. Zij zien zich gedwongen te vertrekken uit de omgeving waar zij vaak hun hele leven hebben gewoond en hun sociale contacten achter zich te laten bij verhuizing naar een grotere plaats met passende (zorg)voorzieningen.

Vluchtelingen

De toename van het aantal vluchtelingen in de Nederlandse samenleving heeft een grotere culturele diversiteit tot gevolg. Momenteel gaat het veelal om mensen uit een andere cultuur, voor wie deelname aan de samenleving niet vanzelf zal gaan. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de druk op de

vangnetvoorzieningen, maar levert ook een uitdaging op voor de aanpak van de ondersteuning. De geijkte ondersteuningsmethoden zijn wellicht effectief gebleken bij de autochtone Nederlandse doelgroep, maar hoeven dat niet te zijn bij inwoners vanuit een andere cultuur.

Extramuralisering en langer thuis wonen

Het rijksbeleid is gericht op zo lang mogelijk thuis wonen. De toegangseisen tot intramurale zorg zijn daarom flink verhoogd. Door andere wensen t.a.v. levenskwaliteit en keuzevrijheid willen veel mensen hun leven ook op hogere leeftijd graag voortzetten zoals zij gewend zijn. Hierdoor blijven meer ouderen langer thuis wonen en neemt de zwaardere zorg aan huis toe. Ditzelfde gaat in principe ook op voor mensen met GGZ problematiek, ook voor hen wordt een intramurale opvang steeds moeilijker. Dit betekent dat naar verwachting het aantal 'verwarde' personen binnen de gemeente zelf toeneemt wat ook iets vraagt van de samenleving om deze mensen op te vangen. In bijlage 1 treft u een grafiek aan met de verwachte stijging van zorgvraag voor verschillende doelgroepen als gevolg van extramuraliseringsbeleid.

Krimpende budgetten

Het kabinet heeft de nieuwe taken overgeheveld met forse kortingen op de macrobudgetten. Daarnaast is het 'objectieve verdeelmodel' ingevoerd. Dit betekent dat de budgetten op grond objectief meetbare indicatoren worden verdeeld over de gemeenten. Dit pakt voor de gemeente Steenwijkerland nadelig uit. Op de omvang van de beschikbare budgetten wordt ingegaan in hoofdstuk 7. Hier wordt volstaan met de opmerking dat de financiële mogelijkheden om vangnetvoorzieningen te realiseren, afnemen.

Meer sturingsmogelijkheden voor de gemeente

Met de decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeente veel meer instrumenten gekregen om sturing te geven aan het sociaal domein. Doordat de verantwoordelijkheid voor grote delen van het sociaal domein bij de gemeente liggen, is het mogelijk om slimme verbindingen te leggen tussen preventieve voorzieningen, lichte en zware vormen van ondersteuning. Evenals tussen ondersteuning op verschillende domeinen (wonen, werk, zorg). Met decentralisaties is het kabinet afgestapt van 'verzekerde zorg' in het sociaal domein. De ondersteuningsbehoefte van de inwoner en de balans tussen zijn draagkracht en draaglast staan nu voorop. Samen met de korte lijntjes die we kunnen onderhouden met lokale voorzieningen als scholen, ondernemers, huisartsen liggen er grote kansen om de zorg op een effectievere en efficiëntere manier te organiseren. Door de inzet van personen, die betrokken zijn bij een cliënt, op elkaar af te stemmen. Maar ook door te zoeken naar andere vormen van ondersteuning die beter past bij de vraag van de cliënt dan de huidige 'zorgproducten'.

3.2 Uitdagingen voor de komende vier jaar

De hierboven geschetste ontwikkelingen leiden er toe dat steeds minder mensen op eigen kracht kunnen deelnemen aan de samenleving én tegelijkertijd dat de vangnetvoorzieningen onder druk kunnen komen te staan door krimpende budgetten en een (selectief) krimpende bevolking. Bij ongewijzigd beleid zal dit er op termijn toe leiden dat de omvang en aard van de vangnetvoorzieningen niet meer toereikend is voor de vraag vanuit de inwoners. Of anders gezegd:

het kan er toe leiden er niet genoeg ondersteuning beschikbaar is voor inwoners die niet meer op eigen kracht kunnen deelnemen aan de samenleving.

De centrale uitdaging voor de komende vier jaar is dan ook om nú de juiste maatregelen te nemen, zodat in de toekomst alle inwoners de ondersteuning kunnen krijgen die ze nodig hebben. De maatregelen zullen als effect moeten hebben dat:

- inwoners langer en beter in staat zijn om zonder hulp van de overheid deel te nemen aan de samenleving (ofwel: de zelfredzaamheid van inwoners vergroten)
- onze vangnetvoorzieningen op een effectievere en efficiëntere manier bijdragen aan het (zo zelfstandig mogelijk kunnen deelnemen aan de samenleving.

De beleidsmaatregelen die de komende vier jaar worden genomen, zijn er op gericht om:

- de zelfredzaamheid van onze inwoners te vergroten
- de vangnetfunctie op een effectievere en efficiëntere manier vorm te geven

Tezamen moet dit er toe leiden dat ook in de toekomst alle inwoners de ondersteuning kunnen krijgen die zij nodig hebben om te kunnen deelnemen aan de samenleving.

Veel van het bestaande beleid is hier direct of indirect al op gericht. Het intensiveren van bestaand beleid is echter niet voldoende om de uitdaging het hoofd te bieden. Het is – gezien de krimpende budgetten – ook geen reële strategie. Wat nodig is, is een fundamentele omslag in denken en doen: transformeren. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 4 Doelen 2017-2020

In dit hoofdstuk vertalen we de uitdaging uit het vorige hoofdstuk in concrete doelen.

4.1 Hoofddoelen en subdoelen

De centrale uitdaging uit het vorige hoofdstuk leidt tot de volgende drie hoofddoelen:

- a. De (samen) zelfredzaam van inwoners neemt toe³
- b. De vangnetvoorzieningen worden effectiever
- c. De vangnetvoorzieningen worden efficiënter ingericht

Deze hoofddoelen omvatten talloze aspecten en zijn daardoor eigenlijk slecht in hun totaliteit meetbaar. Om toch inzicht te krijgen in de mate waarin deze doelen worden bereikt, benoemen wij hieronder voor ieder van de drie hoofddoelen, een aantal subdoelen. Om de administratieve lasten beperkt te houden, is het aantal subdoelen beperkt gehouden.

a. De (samen)zelfredzaamheid van inwoners neemt toe

Dit doel houdt in dat in 2020 meer inwoners in staat zijn om met minder hulp van de overheid aan de samenleving deel te nemen. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het bij deelname aan de samenleving gaat om deelname aan het sociale, maatschappelijke en economische verkeer. Ten aanzien van de deelname aan het economische verkeer focussen we op het vermogen om zelfstandig in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Ten aanzien van de deelname aan maatschappelijke verkeer focussen we op het verrichten van betaalde of onbetaalde arbeid (vrijwilligerswerk) – en op een belangrijke voorwaarde om deel te kunnen nemen aan de samenleving: geletterdheid. En ten aanzien van het sociale verkeer focussen we op het vermogen van inwoners om bevredigende sociale contacten te onderhouden. Dit leidt tot de volgende concrete doelen:

1. Het aandeel inwoners onder de AOW-gerechtigde leeftijd dat een bijstandsuitkering ontvangt neemt af. Omdat dit doel sterk afhankelijk is van de economische ontwikkelingen, bezien we de resultaten altijd in het licht van de resultaten in de ons omliggende gemeenten.
2. Het aandeel inwoners met problematische schulden neemt af. Omdat dit doel sterk afhankelijk is van economische ontwikkelingen, bezien we dit doel altijd in het licht van de regionale cijfers.
3. Alle cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt verrichten naar vermogen een tegenprestatie voor hun uitkering in de vorm van vrijwilligerswerk, mantelzorg of anderszins maatschappelijk nuttige activiteiten.
4. Het aandeel jongeren dat zich succesvol voorbereid op economische zelfstandigheid, neemt toe. Anders gezegd: het aantal voortijdig schoolverlaters neemt af.
5. Het aandeel van de beroepsbevolking met een betaalde baan van 12 uur of meer, neemt toe (bezien in het licht van de resultaten in de omliggende gemeenten).
6. Het aandeel inwoners dat vrijwilligerswerk doet, neemt toe.
7. Het aandeel inwoners dat aangeeft tevreden te zijn over zijn/haar sociale contacten neemt toe.

³ Voor een nadere invulling van de begrippen 'zelfredzaamheid' en 'samenzelfredzaamheid': zie hoofdstuk 2

b. De ondersteuning wordt effectiever

Dit doel houdt in dat in dat de ondersteuning die mensen ontvangen er beter dan nu toe bijdraagt dat cliënten kunnen deelnemen aan de samenleving en dat zij dit ook zo snel mogelijk weer op eigen kracht kunnen. Voor bestaande (vangnet)voorzieningen kunnen we de effectiviteit redelijk in kaart brengen door te kijken naar het aantal succesvol afgeronde trajecten of het percentage voortijdige uitval. Om de effectiviteit van de ondersteuning te vergroten, zullen we ook nieuwe oplossingen moeten vinden, in de vorm van ondersteuningsarrangementen of voorzieningen die we nu nog niet kennen – en waarvan we nu dus ook nog niet kunnen aangeven wanneer deze voorziening effectief is. We focussen hieronder dan ook op de bestaande vangnetvoorzieningen, en wel op de effectiviteit van: schuldhulpverlening, re-integratie, aanpak laaggeletterdheid, aanpak voortijdig schoolverlaten, voor- en vroegschoolse educatie, maatwerkvoorzieningen Wmo en individuele voorzieningen jeugdhulp. Dit leidt tot de volgende subdoelen:

7. Het aantal mensen dat uitstroomt uit de bijstand neemt toe
8. Het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat met een loonkostensubsidie uitstroomt naar betaald werk neemt toe.
9. Het aantal mensen dat werkloos is in onze gemeente neemt af. Omdat dit doel sterk afhankelijk is van de economische ontwikkelingen, bezien we dit doel altijd in het licht van de regionale cijfers.
10. Aantal succesvol afgeronde schuldhulpverleningstrajecten neemt toe
11. Aantal VSV-ers dat herplaatst wordt naar opleiding of werk neemt toe
12. De achterstand van doelgroepkinderen bij instroom in groep 1 (en 3) neemt af
13. Aantal succesvol afgeronde NT1 en NT2 cursussen neemt toe.
14. De uitval op individuele voorzieningen jeugd neemt af

De effectiviteit van maatwerkvoorzieningen Wmo en individuele voorzieningen jeugdhulp is op dit moment nog niet goed in kaart te brengen. De komende periode zullen we onderzoeken op wat voor manier de resultaten van de ondersteuning op een betrouwbare manier (en zonder al te veel administratieve lasten) in kaart kan worden gebracht.

Cliënttevredenheid is strikt genomen geen onderdeel van effectiviteit. Desalniettemin vinden we het wel belangrijk dat de vangnetvoorzieningen op een manier worden ingezet, die aansluit bij de behoefte en wensen van de cliënt. De cliënttevredenheid zal daarom bij alle vangnetvoorzieningen van de gemeente worden gemeten en de doelstelling is dat deze – ondanks alle veranderingen die we de komende tijd gaan meemaken – minimaal gelijk blijft:

15. De tevredenheid van cliënten van de vangnetvoorzieningen blijft minimaal gelijk.

De toegang (het gebiedsteam) is geen vangnetvoorziening, maar wel een belangrijk onderdeel van de zorginfrastructuur. Ook daarvan zal de cliënttevredenheid in kaart worden gebracht, wat leidt tot het volgende doel:

16. De tevredenheid van cliënten over de toegang blijft minimaal gelijk

c. de ondersteuning wordt efficiënter vormgegeven

De derde uitdaging betreft het efficiënter vormgeven van de ondersteuning/vangnetvoorzieningen. Elementen zijn: efficiënte bedrijfsvoering (dit primair de verantwoordelijkheid van de uitvoerende

partijen), minder bureaucratie (dit is een onderdeel van de transformatielijn opdrachtgeverschap, zie hoofdstuk 6), en ondersteuningsvragen zo licht mogelijk oppakken (geen onnodige specialistische hulp, eerder afschalen, beweging naar voren). Het subdoel hierbij is:

17. De gemiddelde kosten per cliënt van schuldhulpverlening nemen af
18. De gemiddelde kosten per cliënt van re-integratietrajecten nemen af
19. De gemiddelde kosten per cliënt van maatwerkvoorzieningen Wmo nemen af
20. De gemiddelde kosten per cliënt van individuele voorzieningen jeugdhulp nemen af

Voor de periode 2017-2020 staan de doelen 1-18 in deze paragraaf centraal.

4.2 De waarde en beperkingen van concrete doelen

In de vorig paragraaf is de centrale uitdaging van de komende vier jaar vertaald in drie algemeen geformuleerde hoofddoelen en een beperkt aantal meetbare subdoelen. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de gemeente vaak beperkte invloed heeft op het realiseren van doelen in het sociaal domein. In het sociaal domein is altijd sprake van talloze interveniërende factoren, die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen. Dat maakt dat doelen slechts in zeer beperkte mate gebruikt worden om een eindoordeel te vellen over de mate waarin het beleid geslaagd is. Er is immers geen enkelvoudige één-op-één relatie tussen het beleid en de resultaten.

De doelen uit dit beleidsplan hebben primair richtinggevende functie: de resultaten die we zullen meten vormen het vertrekpunt voor het gesprek over de vraag: zitten we – gezien vanuit onze ambitie en de uitdagingen - op de goede weg?

De doelen uit de voorgaande paragraaf zijn niet nieuw. Dit komt in essentie doordat de ambitie niet nieuw is. Ook voorgaande jaren was het gemeentelijk beleid uiteindelijk gericht op deelname van alle inwoners – al dan niet met ondersteuning – aan het maatschappelijk verkeer. Met de transities in het sociaal domein is echter ‘transformeren’ hoog op de agenda komen te staan. In het hoofdstuk 7 gaan we nader in op het begrip ‘transformeren’. Hier volstaan we met de opmerking dat transformeren een noodzakelijk middel is om bovenstaande doelen te bereiken. Transformeren is echter geen doel op zich. Daarom worden de transformatie-voornemens niet vertaald in concrete doelen. Wel wordt de transformatie-agenda vertaald in uitwerkingsprogramma’s, met daarin concrete doelen op proces- of activiteitsniveau.

Tot slot: dit beleidsplan vormt het kader voor uitvoeringsagenda’s die voor ieder van de deelterreinen in het sociaal domein worden opgesteld. In deze uitvoeringsagenda’s zullen onder meer procesmatige doelen worden opgenomen, die betrekking hebben op de maatregelen die we ondernemen om de doelen uit dit beleidsplan te realiseren.

Hoofdstuk 5 Uitgangspunten van beleid

In dit hoofdstuk formuleren we een aantal uitgangspunten voor het beleid. De uitgangspunten fungeren als leidende principes die zichtbaar moeten worden in het beleid en de uitvoering.

In de voorbereiding op de nieuwe taken is in het Beleidskader Transitie sociaal domein 2014-2018 een aantal uitgangspunten gedefinieerd. Deze uitgangspunten zijn leidraad voor het beleid in het hele sociaal domein en de rol van de gemeente. Aan deze uitgangspunten voegen we drie uitgangspunten toe. Dit leidt er toe dat in de periode 2017-2020 de volgende uitgangspunten leidend zijn:

5.1 Maatwerk, integrale benadering en eigen (veer)kracht

Een integrale benadering van inwoners, kijkend naar alle levensdomeinen, maakt dat er maatwerk geboden kan worden in de ondersteuning. Hierbij wordt niet per definitie gedacht vanuit 'ondersteuningsproducten' of standaardoplossingen. Er wordt ruimer gekeken ook naar andere mogelijkheden die zelfredzaamheid vergroten of (verdere) kwetsbaarheid voorkomen of verminderen. Omdat bij het gesprek over een ondersteuningsvraag ook andere levensdomeinen worden betrokken (integrale benadering), is er zowel oog voor de kwaliteiten, mogelijkheden en hulpbronnen van de inwoner/het gezin (eigen kracht), als aandacht voor de vraag achter de vraag of andere latente ondersteuningsbehoeftes. Wat heeft de inwoner in zijn situatie aan mogelijkheden en welke ondersteuning is daadwerkelijk (duurzaam) oplossingsgericht? De professional en inwoner krijgen ruimte om ook voor nieuwe oplossingen te kiezen als deze beter aansluiten bij de ondersteuningsbehoefte.

- De ondersteuning/voorzieningen worden afgestemd op de vraag, de behoefte en de mogelijkheden van het individu/het gezin
- Een vraag om ondersteuning of een signaal van een zorgelijke situatie wordt integraal bekeken.
- De mogelijkheden (eigen kracht) van het individu / het gezin staan voorop, niet de beperkingen. Hierbij wordt ook de context betrokken. Er wordt verwacht dat mensen hun capaciteiten naar hun mogelijkheden ontwikkelen en benutten. Wie kan werken moet werken.

5.2 Gebruik maken van de kracht van de samenleving

In een krachtige samenleving is het behouden of vergroten van zelfredzaamheid en het meedoen in de samenleving gemakkelijker. Een goede sociale basisinfrastructuur, leefbaarheid en sociale cohesie, is belangrijk, evenals het ondersteunen van inwoners die belangeloos bijdragen aan de samenleving, bijvoorbeeld in het omzien naar elkaar.

- De eigen kracht van de inwoners en de samenleving worden versterkt. Professionele inzet wordt uitgevoerd in aanvulling op de inzet vanuit de eigen omgeving of vrijwilligerswerk.
- De maatschappelijke ondersteuning wordt meer 'naar voren georganiseerd': daar waar mogelijk wordt ondersteuning geleverd vanuit het gewone leven en de 'nulte lijn'. Dit houdt onder meer in dat als eerste wordt gekeken op welke manier het sociale netwerk en de context kan worden ingezet bij het oplossen van de vraag/behoefte van inwoners.

- Professionele inzet wordt uitgevoerd in aanvulling op de inzet vanuit de eigen omgeving of vrijwilligerswerk en kan zowel gericht zijn op de ondersteuning van het individu als op de ondersteuning van de eigen omgeving of vrijwilligers zodat zij hun 'taken' goed kunnen uitvoeren.

5.3 Ondersteuning zoveel mogelijk verankerd in de lokale leefwereld van inwoners

De gemeente streeft er naar dat inwoners hun ondersteuning zoveel mogelijk binnen de eigen gemeente of in hun eigen dorp kunnen krijgen en daarvoor zo min mogelijk moeten reizen buiten de gemeentegrenzen.

- (Eenvoudige) oplossingen worden zoveel mogelijk lokaal (dichtbij) georganiseerd. Bij het bieden van ondersteuning wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de directe leefomgeving van mensen (wijk en buurt).

5.4 Samenwerking tussen organisaties

Samenwerking binnen een netwerk van organisaties is het uitgangspunt: professionals en organisaties werken samen en aanvullend op elkaar om gezamenlijk die ondersteuning te bieden (aan inwoners, in de omgeving, wijken, dorpen etc.) die nodig is. Zij maken gebruik van elkaars expertise en deskundigheid en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het totaal van de oplossing in het gezin, wijk, dorp etc. De belangen van de eigen organisatie, producten en budgetten zijn hierbij niet leidend. Zij werken samen volgens dezelfde visie en uitgangspunten.

- Geen organisatie is in principe leidend. De deskundigheid of expertise van de ene organisatie is niet beter dan die van een andere. Deze deskundigheden en expertise kunnen verschillend zijn, maar zijn gelijkwaardig en vullen elkaar aan.
- Het doel is niet (op voorhand) een fysieke bundeling van organisaties in bijvoorbeeld één groot verzamelgebouw of één grote gefuseerde organisatie. Wel willen we kijken welke efficiency- en effectiviteitsvoordelen te behalen zijn door een bundeling van activiteiten of het wegwerken van overlap.

In aanvulling op bovenstaande uitgangspunten, willen wij drie nieuwe uitgangspunten toevoegen.

5.5 Focus op kwetsbare inwoners

Gezien de uitdagingen* waar we nu en in de nabije toekomst voor staan - onze inwoners worden ouder, de samenleving stelt hogere eisen, kwetsbare groepen wonen langer zelfstandig en de middelen staan onder druk - is het van belang de rol en inzet van de gemeente weloverwogen te kiezen. Wij willen de focus dan ook met nadruk leggen op kwetsbare inwoners, jong en oud. Met 'kwetsbare inwoners' doelen we op inwoners waarvan de draaglast langdurig groter is dan de draagkracht. Voor een nadere duiding van het begrip kwetsbaarheid verwijzen we naar het Visiedocument Kwetsbaren in de bijlage. Het uitgangspunt 'Focus op kwetsbare inwoners' betekent:

- Er is gerichte aandacht voor inwoners, die (tijdelijk) kwetsbaar zijn vanwege gezondheidsproblemen, sociaal isolement, ingewikkelde persoonlijke, sociale, financiële problemen of minder bij machte zijn om regie uit te oefenen over hun leven;

- Het versterken of behouden van veerkracht (verminderen van kwetsbaarheid) en het bijdragen aan het houden van eigen regie staan voorop;
- Bij jeugd ligt de focus op kinderen die vanwege de thuissituatie, gezondheid of beperking in een kwetsbare positie verkeren;

Wanneer in gezinnen meerdere complexe problemen spelen waardoor de ontwikkeling van kinderen (ernstig) wordt bedreigd, is het van groot belang samen met de ouders te kijken welke ondersteuning of hulpverlening nuttig kan zijn, zelfs wanneer ouders daar in eerste instantie geen prijs op stellen.

5.6 Zorgvuldig omgaan met bemoeizorg

Sommige inwoners hebben wel ondersteuning nodig, maar vragen er zelf niet om. Dit kan komen doordat zij ingewikkelde persoonlijk, sociale, financiële en/of gezondheidsproblemen hebben, waardoor zij niet in staat zijn om hun hulpvraag te stellen – of dat uit schaamte niet willen doen. Daarnaast zijn er mensen met bijvoorbeeld psychiatrische problemen, een verslaving of een verstandelijke beperking, niet om hulp vragen omdat zij zelf vinden dat ze geen hulp nodig hebben. In een aantal gevallen veroorzaken deze inwoners overlast voor hun omgeving. Bemoeizorg voorkomt dat deze mensen verstoken blijven van hulp. In geval van overlast is het overigens afhankelijk van de situatie een handhavingstaak of (ook) een zorgtaak.

Bemoeizorg staat op gespannen voet met eigen regie. Waar mag een gemeente c.q. hulpverlening zich mee bemoeien, in hoeverre heeft een inwoner recht om zijn eigen leven vorm te geven? Het recht op zelfbeschikking (eigen regie) wordt wel uitgelegd als het recht om het leven naar eigen voorkeur in te richten. Zelfbeschikking impliceert zelf kiezen. Maar er is ook het recht op bescherming van mensen die minder goed voor zichzelf kunnen opkomen. De kwetsbaarheid van (jonge) mensen, die bijvoorbeeld in een onveilige situatie verkeren, psychiatrische problemen hebben of een verstandelijke beperking, moet niet over het hoofd worden gezien. Ook bemoeizorg moet in dit licht worden gezien. Inbreuken of beperkingen op de eigen regie moeten een doel hebben.

De afweging tussen eigen regie en bemoeizorg luistert nauw en is niet volledig te vangen in regels. Als richtsnoer gelden de volgende uitgangspunten:

- Bij (ouders van) kinderen/jongeren van 0-19 jaar wordt bemoeizorg ingezet op grond van een gesignaleerde bedreiging van de gezondheid van de jeugdige, d.w.z. als opgroei- en ontwikkelingsmogelijkheden ernstig worden bedreigd. Er wordt zo nodig ingegrepen via een 'drang- en dwangaanpak';
- In geval van zorg om een inwoner, bv. iemand die zorg mijdt, worstelt met complexe problemen en die het risico loopt maatschappelijk te gronde te gaan, wordt contact gelegd. Hij/zij wordt serieus genomen in zijn/haar wensen;
- Het gebiedsteam is de plaats voor signalen van zorg;
- Bemoeizorg wordt ingezet, wanneer een onacceptabele gezondheids- of sociale situatie bestaat of wanneer gedrag leidt tot gevaarlijke situaties.
- In de zorgketen bestaat gezamenlijke verantwoordelijkheid en individueel eigenaarschap per casus.

5.7 Zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens

Om de nieuwe taken in het sociaal domein goed uit te kunnen voeren, heeft de gemeente de beschikking over een heleboel persoonsgegevens. Integraliteit en samenwerken zijn een belangrijke onderwerpen op de transitieagenda in hoofdstuk 6. De verleiding kan dan groot zijn om veel gegevens met elkaar te delen. De bescherming van persoonsgegevens (privacy) is voor de gemeente zwaarwegend. De wettelijke basis hiervoor is primair geregeld in de Wet Bescherming Persoonsgegevens en daarnaast ook in de drie afzonderlijke decentralisatiewetten.

Voor ons zijn de volgende uitgangspunten leidend bij de omgang met persoonsgegevens:

- De ondersteuningsvraag van de inwoner is leidend;
- Er wordt altijd instemming gevraagd van betreffende inwoner(s) voordat persoonsgegevens verwerkt of gedeeld worden;
- De gemeente is transparant over het delen van informatie van en over inwoners. De inwoners mag altijd kennis nemen van wat er met zijn of haar informatie gebeurt en (onderdelen van) zijn of haar dossier inzien, tenzij de veiligheid en vitaal belang van andere burgers daarmee in het geding is;
- Er worden nooit meer persoonsgegevens gedeeld dan noodzakelijk is in een specifiek geval en de gegevens worden ook alleen gedeeld met die partijen voor wie het noodzakelijk is voor hun taakuitvoering om over die gegevens te beschikken;
- De benodigde gegevensverwerking ten behoeve van de vraagverheldering en het opstellen van het plan wordt in principe samen met de inwoner bepaald en uitgevoerd. Het ondersteuningsplan wordt samen met de betrokkene opgesteld.

De volgende uitgangspunten zijn leidend in beleid en uitvoering:

1. Via een integrale benadering worden oplossingen gezocht die passen bij de mogelijkheden van het individu/ het gezin. Niet het ondersteuningsproduct is daarbij leidend, maar de ondersteuningsbehoefte van de inwoner.
2. We maken gebruik van de kracht van de samenleving
3. De ondersteuning wordt zoveel als mogelijk verankerd in de lokale leefwereld van inwoners
4. Gemeente en organisaties werken samen in het belang van de cliënt
5. In beleid en uitvoering ligt de focus op de kwetsbare inwoner
6. We gaan zorgvuldig om met bemoeizorg
7. We gaan zorgvuldig om met persoonsgegevens.

Hoofdstuk 6 De transformatieagenda

In dit hoofdstuk beschrijven op hoofdlijnen de transformatie die we de komende vier jaar willen realiseren. Dit doen we aan de hand van een transformatieagenda met drie transformatielijnen (paragraaf 6.3). De transformatieagenda geeft richting aan de koerswijziging die we willen realiseren. Het resultaat moet zijn dat meer inwoners op eigen kracht kunnen deelnemen aan de samenleving en dat de vangnetvoorzieningen effectiever en efficiënter worden ingezet. Zodat ook in de toekomst alle inwoners die dat nodig hebben, gebruik kunnen maken van goede ondersteuning bij deelname aan de samenleving. Maar eerst gaan we in op de relatie tussen het bestaande beleid en transformeren (6.1) en op de rol die de gemeente wil innemen bij het realiseren van de transformatie (paragraaf 6.2).

6.1 Staand beleid en transformeren

De gemeente heeft al decennia lang een rol in het sociaal domein. Bijvoorbeeld op het gebied van de leerplicht, preventieve jeugdbeleid, armoedebeleid en sport en cultuur. Op deze terreinen is in de loop der jaren een vorm van 'staand beleid' ontwikkeld. Met de term 'staand beleid' doelen we op het bestaan van goed ingeregelde werkwijzen binnen heldere kaders. De basis op deze beleidsterreinen is op orde en de aandacht gaat voornamelijk uit naar het bewaken en op orde houden van de kwaliteit. Inmiddels zijn ook de nieuwe taken in het sociaal domein (Wmo 2015, Jeudwet, Participatiewet) redelijk goed ingeregeld en kunnen in die zin dus worden beschouwd als 'staand beleid'.

Het 'staand beleid' is op hoofdlijnen beschreven in hoofdstuk 7 en per deelterrein uitgewerkt in de bijlagen. De transformatie is er op gericht om beleid en uitvoering op de deelterreinen zodanig om te buigen, dat we de uitdagingen van de komende jaren het hoofd kunnen bieden. Hoe we dat precies gaan doen, weten we nog niet precies. Pasklare oplossingen liggen namelijk niet op tafel. Daarvoor is de complexiteit in sociaal domein te groot en hebben de grote decentralisaties nog te kort geleden plaats gevonden. Wat we wel weten, is de richting waarop we de ombuiging van het staand beleid willen vormgeven. Het gaat om een koerswijziging in de volgende richtingen:

1. Preventie versterken
2. Effectieve verbindingen
3. Scherp opdrachtgeverschap

Deze transformatielijnen vormen de basis van de transformatieagenda die in paragraaf 6.3 verder wordt uitgewerkt.

Transformatie is, net als innovatie, een containerbegrip dat op heel veel verschillende manieren ingevuld kan worden. Met de term 'transformatie' doelen wij op het realiseren van een ombuiging in denken en doen, in beleid en uitvoering, met als doel het versterken van de zelfredzaamheid van onze inwoners en het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de vangnetvoorzieningen. Dit vergt een ombuiging in denken, een 'mindshift'. Van verzekerd denken waarin een inwoner 'recht' heeft op voorzieningen, naar het onderzoeken van wat nodig is om zelfredzaam te kunnen blijven. Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Van denken in bestaande producten, in maatregelen die nodig zijn om te kunnen deelnemen aan de samenleving. Van hulpverlening naar empowerment. Van een focus op de individuele inwoner naar de gemeenschappen waar de inwoner deel van uit maakt. Van

afzonderlijke organisatiebelangen naar de gemeenschappelijke maatschappelijke opdracht. De lijnen waarlangs we de innovatie vorm willen geven worden beschreven in de volgende paragraaf.

Transformeren is fundamenteel innoveren. De transformatielijnen zouden dan ook net zo goed 'innovatielijnen' genoemd kunnen worden. Het gaat niet meer om kleine aanpassingen binnen de bestaande kaders – een tariefsverlaginkje, een wat strenger indicatiebeleid of een aanpassing van contractvoorwaarden. Het gaat om de zoektocht naar een ander samenspel tussen inwoners, organisaties en gemeente. Met als centrale vraag: hoe kunnen we er met elkaar voor zorgen dat inwoners met elkaar zo lang mogelijk zelfredzaam zijn en er voor wie dat nodig heeft, goede en betaalbare vangnetvoorzieningen blijven.

6.2 Sturen op transformatie: de rol van de gemeente

Transformeren kan de gemeente niet alleen. We kunnen immers niet in ons eentje bepalen hoe het samenspel tussen inwoners, organisaties en de gemeente verloopt. Daar komt bij dat veruit de meeste inhoudelijke deskundigheid zit bij de uitvoerend professionals. Zij weten het beste wat wel en niet werkt als het gaat om het ondersteunen van inwoners bij deelname aan de samenleving – en wat er moet gebeuren om ervoor te zorgen dat een cliënt zo snel mogelijk zonder hulp van overheid verder kan. Kansen voor innovatie zullen als eerste door hen – en door inwoners en cliënten zelf – gezien worden. Zolang de transformatie niet gedragen wordt door de uitvoerende partijen, zal deze niet van de grond komen. En tegelijkertijd geldt: zonder bemoeienis van de gemeente, komt de transformatie ook niet van de grond. Dat heeft ten eerste te maken met het feit dat de pasklare oplossingen niet op tafel liggen. Maar het heeft ook te maken met het feit dat de innovaties waar wij naar op zoek zijn, niet altijd sporen met het eigen organisatiebelang van bestaande organisaties. Het versterken van de eigen kracht van de samenleving kan er toe leiden dat bijvoorbeeld zorgaanbieders minder hulp verlenen. Het is voor een zorgaanbieder dan ook niet altijd aantrekkelijk te fors te investeren in projecten waardoor de inzet van professionele hulpverlening kan worden teruggedrongen. Of voor een bibliotheek om bijvoorbeeld te investeren in projecten waarin buurtbewoners elkaar boeken uitlenen. Daarom is een actief aanjagende rol van de gemeente noodzakelijk. Om de aanjagende rol goed vorm te geven, zal de gemeente een 'dwarskijker' aantrekken. De opdracht van de dwarskijker is om de gemeente en onze transformatiepartners minimaal een keer per jaar een spiegel voor te houden: pakken we echt de transformatiekansen? Kijken we wel integraal en buiten de kaders? Waar zitten we vastgeroest in oude denkpatronen? Naast de aanjagende rol heeft de gemeente een faciliterende rol ten aanzien van de transformatie. Deze komt primair tot uiting in het investeren in de uitvoering van de innovatieve projecten op de transformatieagenda (zie ook hoofdstuk 8). Daarbij moet wel bedacht worden dat transformeren een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van gemeente, organisaties en inwoners. Cofinanciering is dan ook de norm voor gezamenlijke projecten, zeker bij projecten die we uitvoeren met marktpartijen. Projecten die primair gericht zijn op het effectiever of efficiënter organiseren van het eigen werk, zijn hoe dan ook een verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie.

De gemeente heeft een actief aanjagende rol als het gaat om het stimuleren van innovatie (slimme transformatieoplossingen die bijdragen aan het realiseren van de doelen). Daarnaast faciliteert de gemeente de innovatie onder andere door middel van het investeren in de uitvoering van de transformatie-agenda.

De uitwerking van de transformatie-agenda (zie paragraaf 6.3) zal in nauw overleg met partners gebeuren. Hiervoor willen we een strategisch partnerschap aangaan met innovatieve partners die bereid zijn om over hun organisatiebelang heen te kijken én te handelen. Partners bereid zijn te investeren in bijvoorbeeld een preventieve aanpak die ertoe leidt dat zij zelf op termijn minder cliënten zullen krijgen. Of partners die enorm investeren in het netwerk van de cliënt, waardoor de inzet van het eigen personeel teruggedrongen kan worden. Met deze strategische partners willen we de zoektocht naar slimme transformatieoplossingen aangaan.

Transformeren vergt transparantie en vertrouwen. Alleen in een sfeer van openheid en vertrouwen kan immers buiten de bestaande kaders worden gedacht en kunnen oplossingen worden uitgetoet die ook anders kunnen uitpakken dan gehoopt. Strategisch partnerschap is investeren in relaties. Aan de partijen die zich in woord en daad actief strategisch partner betonen, die zichtbaar bijdragen aan de transformatie en buiten hun organisatiebelangen denken, kan een langer lopend contract worden aangeboden, om zo ruimte te creëren en eventuele risico's van transformatie beter op te kunnen vangen.

Van de aanbieders van algemene voorzieningen verwachten we hoe dan ook een strategisch partnerschap. Dat wil zeggen dat we verwachten dat zij actief bijdragen aan innovatieve oplossingen om de zelfredzaamheid van onze inwoners te vergroten en de vangnetvoorzieningen op een effectieve en efficiënte wijze vorm te geven. De strategische partners kunnen per deelterrein verschillen. Omdat transformeren niet alleen een zaak van de gemeente en een paar strategische partners, zullen we zoeken naar manieren (bijvoorbeeld langs digitale kanalen) om ook andere partners te informeren en te betrekken bij de transformatie.

De gemeente gaat met een aantal innovatieve partners een strategisch partnerschap aan. Van de strategische partners verwachten we een actieve bijdrage in de zoektocht naar slimme transformatieoplossingen, ook wanneer deze buiten het directe organisatiebelang liggen. Aan strategische partners kan een langer lopend contract worden aangeboden. Van de aanbieders van algemene voorzieningen die door de gemeente gesubsidieerd worden verwachten we in ieder geval strategisch partnerschap.

Transformeren gaat, zoals gezegd, over het veranderen van het samenspel tussen inwoners, organisaties en de gemeente. Ook de inwoners zijn daarmee een belangrijke partner in de zoektocht. De adviesraad sociaal domein en de plaatselijk belangen hebben een belangrijk schakelfunctie tussen cliënten respectievelijk gemeenschappen en de gemeente. Bij de uitwerking van de transformatielijnen zullen zij dan ook actief worden betrokken. Van hen verwachten we innovatieve werkwijzen om hun achterban te betrekken.

Bij de uitwerking van elke transformatielijn zullen inwoners en cliënten worden betrokken. Van de Adviesraad Sociaal Domein en de Plaatselijk Belangen verwachten we innovatieve werkwijzen om hun achterban te betrekken. De uitwerking van de transformatielijnen vindt voorts plaats in overleg met de strategische partners.

De gemeente als betrouwbare partner en opdrachtgever

Samenwerking met strategische partners vindt plaats vanuit de gemeentelijke rol als beleidsontwikkelaar en regisseur in het sociaal domein. Daarnaast is de gemeente opdrachtgever. Vanuit die rol is het van belang zo scherp mogelijk te formuleren wat de kaders zijn waarbinnen de opdracht moet worden vervuld en de opdrachtnemer aan te spreken op de (kwaliteit van) de geleverde prestatie (zie paragraaf 6.3.3). De gemeente zal de verschillende rollen die zij heeft, op een betrouwbare wijze invulling geven. Als betrouwbare opdrachtgever en als betrouwbare transformatiepartner:

- zijn we duidelijk over de kaders waarbinnen transformatieoplossingen moeten liggen en zijn we open over de vraagstukken waarop we nog geen antwoord hebben.
- zijn we transparant in de transformatievraagstukken waarop we nog geen antwoord hebben en zoeken in openheid samen met de partners naar werkbare antwoorden op deze vraagstukken.
- geven we zo concreet mogelijk aan wat de opdracht is en binnen welke voorwaarden deze moet worden vervuld.
- spreken we opdrachtnemers aan op hun verantwoordelijkheid voor het nakomen van de opdracht én hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in het realiseren van de transformatie.
- sturen we – daar waar nodig – bij voorkeur bij door middel van dialoog. Bijsturing door middel van het beëindigen van opdrachtgever-opdrachtnemer relatie of het doorvoeren van financiële consequenties behoort tot de mogelijkheden, maar alleen dan wanneer er de dialoog onvoldoende resultaat oplevert. Daarnaast kunnen natuurlijk beleidswijzigingen een reden zijn op opdrachtgever-opdrachtnemer relaties te beëindigen. In die gevallen zal dat tijdig worden aangekondigd, zodat de partner tijd heeft om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden.

De gemeente is een betrouwbare partner in de zin zoals hierboven geformuleerd.

6.3 De transformatieagenda

De transformatie-agenda is een overzicht van de thema's die de komende vier jaar in de beleidsontwikkeling prioriteit hebben, met als doel om de benodigde koerswijziging te realiseren. Deze thema's zullen in overleg met belanghebbenden worden vertaald in concrete deelprojecten en uiteindelijk in afspraken met relevante partijen.

De transformatieagenda is een dynamisch document. Hieronder worden de thema's beschreven waar we in ieder geval de komende vier jaar planmatig en in overleg met onze strategische partners aan willen werken. Hier kunnen thema's aan worden toegevoegd. Of, als na onderzoek blijkt dat de mogelijkheden tot transformatie op het betreffende thema kleiner zijn dan gedacht, dan kan besloten worden het thema van de agenda te verwijderen.

In de volgende paragrafen worden de drie transformatielijnen nader beschreven.

Om de uitdaging uit hoofdstuk 4 het hoofd te bieden, transformeren we het stand beleid de komende vier jaar langs drie lijnen:

1. Preventie versterken;
2. Effectieve verbindingen;
3. Scherp opdrachtgeverschap;

6.3.1 *Preventie versterken*

Preventie nader beschouwd

De eerste transformatielijn is het versterken van de preventie. Ook preventie is een containerbegrip. Wil er een sturende werking vanuit gaan, dan is een nadere omschrijving noodzakelijk. Wij gaan uit van de volgende definitie: "Preventie is voorkomen dat er problemen ontstaan door van tevoren in te grijpen. Preventie is het geheel van doelbewuste initiatieven die anticiperen op risicofactoren (= handelen voordat het probleem ontstaat) en ageren wanneer eerste signalen zich ontwikkelen en de problematiek aan het ontstaan is." (Wikipedia). Binnen het sociaal domein focussen we op problemen die verhinderen dat mensen zelfstandig kunnen deelnemen aan de samenleving. In het denken over preventie is het helpend een onderscheid te maken tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie.

Primaire preventie betekent dat men ervoor zorgt dat iets onaangenaams voorkomen wordt. Denk bijvoorbeeld aan voorlichtingsactiviteiten van de jeugdgezondheidszorg, gericht op het belang van bewegen. In zekere kan zelfs het hele jeugdbeleid (inclusief educatie) beschouwd worden als een vorm van primaire preventie. Het is er immers op gericht om de jeugd gezond en veilig op te laten groeien, zodat ze als volwassenen zelf regie kunnen voeren over hun eigen leven en kunnen deelnemen aan de samenleving. Mantelzorgondersteuning is primaire preventie, gericht op het voorkomen van overbelasting van de mantelzorger. Aan de voorkant ondersteuning bieden bij het ontstaan van schulden en voorlichting geven hoe om te gaan met je inkomen is ook een vorm van primaire preventie.

Secundaire preventie betekent dat men iets onaangenaams zo snel mogelijk wil opsporen om verergering van de toestand te vermijden. Een voorbeeld hiervan is het VVE-beleid. Dit is er op gericht om kinderen met dreigende ontwikkelingsachterstanden zo snel mogelijk op te sporen en via een VVE-programma er voor te zorgen dat kinderen zonder achterstand aan de basisschool kunnen beginnen. Een ander voorbeeld is werkzoekenden die een uitkering aanvragen zo snel mogelijk oppakken en begeleiden richting een traject betaald werk om te voorkomen dat iemand langdurig werkloos wordt.

Tertiaire preventie is het trachten te voorkomen dat iets onaangenaams opnieuw voorvalt. De jeugdreclassering is hier een voorbeeld van, evenals het maatjesproject schuldhulpverlening, nazorgtrajecten en steun- en leuncontacten vanuit de Wmo.

Het doel van de transformatielijn 'preventie'

Uit de voorbeelden in de vorige paragraaf blijkt dat de gemeente ook nu al een grote rol speelt op het gebied van preventie in het sociale domein. De gemeente is al lange tijd verantwoordelijk voor het preventieve jeugdbeleid en het lokale gezondheidsbeleid, dat nadrukkelijk gericht is op preventie. Ook had de gemeente al op grond van de Wmo 2007 een opdracht in het bevorderen van sociale cohesie en leefbaarheid. Vanuit die invalshoek hebben we de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in dorpshuizen, in multifunctionele accommodaties en burgerparticipatie wordt actief gestimuleerd, onder andere via Plaatselijk Belangen en wijkverenigingen. Ook de activiteiten van het beweegteam en het cultuurbeleid hebben een belangrijke preventieve functie. Hoe sterker de onderlinge samenhang, hoe groter de kans is dat de gemeenschappen zelf een eerste vangnet kunnen bieden voor kwetsbare inwoners.

Als de gemeente al zoveel doet op het gebied van preventie in het sociaal domein, wat is dan het doel van deze transformatielijn? Met de transformatielijn 'preventie' willen we toe werken naar een andere mix en invulling van preventieve activiteiten, waarbij meer nadruk komt te liggen op activiteiten waarvan het aannemelijk is dat zij een positieve bijdrage leveren aan het vergroten van de zelfredzaamheid van de inwoners.

Het doel van de 'preventie' is toe te werken naar een andere mix van preventieve activiteiten, waarbij meer nadruk komt te liggen op activiteiten waarvan het aannemelijk is dat zij een positieve bijdrage leveren aan het vermogen van inwoners om zo zelfstandig mogelijk deel te nemen aan het maatschappelijk, economisch en sociaal verkeer.

Elementen van de transformatielijn preventie

Zoals hierboven al aangegeven, is de transformatieagenda een dynamisch document. De elementen die hieronder worden genoemd, zijn dan ook niet uitputtend. In overleg met zorgaanbieders en cliënten, willen we de kansen voor het versterken van preventie in kaart brengen. Daarbij focussen we ons in ieder geval op de volgende thema's:

- Sterke sociale (infra)structuur: wat kunnen we als gemeente nog meer doen om – met name in krimpende gebieden – de onderlinge verbanden tussen mensen te versterken? De focus ligt hierbij op de vraag: wat is er nodig om ervoor te zorgen dat kwetsbare inwoners zolang mogelijk een plek vinden in de informele sociale structuren (kerken, verenigingen, vrijwilligersorganisaties) en in formele voorzieningen in de nulde lijn (scholen, kinderdagverblijven e.d.).
- Toegankelijke informatievoorziening: hoe kunnen we ervoor zorgen dat inwoners beschikken over de juiste informatie om op eigen kracht het antwoord te vinden op hun ondersteuningsvragen? Onderdeel hiervan is het toegankelijk maken van de informatie over de gemeentelijke voorzieningen (jeugdsportfonds, Wmo-voorzieningen, minimabeleid en bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en dergelijke) en mogelijkheden voor innovatieve oplossingen. Toegankelijke informatie is noodzakelijk om zelf regie te kunnen voeren.

- Netwerkversterking: niet alle inwoners beschikken over een netwerk dat hen kan helpen bij ondersteuningsvragen. Bij inwoners die niet beschikken over een netwerk, is het niet altijd noodzakelijk om een maatwerkvoorziening toe te kennen. Het versterken van het netwerk kan een zeer effectieve manier zijn om de inwoner de ondersteuning te bieden die hij of zij nodig heeft.
- Een goede poortwachtersfunctie bij toekenning van een uitkering is onontbeerlijk om te voorkomen dat mensen ten onrechte een uitkering ontvangen. Daarbij dient tevens de focus te liggen op toeleiding naar werk. Ook hier zal primair gebruik gemaakt moeten worden van het eigen netwerk.
- De selectiviteit van onze preventie-activiteiten: in hoeverre bereiken we met onze preventieactiviteiten de inwoners bij wie de kans op kwetsbaarheid het grootst is? Is het een schot hagel of kunnen we onze preventie-activiteiten gericht inzetten? Hierbij gaat het zowel om de vraag: bereiken we met onze preventie-activiteiten de juiste doelgroep? Als om de vraag: zijn onze preventie-activiteiten gericht op de juiste thema's? Voor dit laatste zijn de bestaande onderzoeken naar gezondheid en leefstijl van belang, zoals het onderzoek Preventie Leefstijl Adolescenten van de GGD. Maar ook het aansluiten op wat er in een bepaald gebied leeft: waar zijn de risico's op kwetsbaarheid het grootst? Dit vergt een analyse van de vraagstukken die spelen op de verschillende gebieden in onze gemeente.
- Versterken vroegsignalering: welke maatregelen kunnen we nemen om kwetsbaarheid op het gebied van zelfredzaamheid in een vroeg stadium op te sporen? Welke mensen kunnen signalen van kwetsbaarheid als eerste zien? Hebben zij voldoende kennis om (dreigende) problemen te herkennen (bijvoorbeeld beginnende dementie, kindermishandeling, schulden)?
- Sneller afschalen van zorg: wat is er voor nodig om eerder verantwoord te kunnen afschalen in omvang en intensiteit van zorg?
- Nieuwe werkwijzen en preventiemethoden. Bij preventie wordt al snel gedacht aan voorlichting en advies. Er zijn ook andere instrumenten om preventie te versterken, zoals straffen en belonen. Kunnen we meer gebruik maken van andere, innovatievere preventie-instrumenten dan we tot nog toe doen?

6.3.2. *Effectieve verbindingen*

'Verbindingen' nader beschouwd

De tweede transformatielijn is het actief tot stand brengen van effectieve verbindingen. Met het begrip 'verbindingen' doelen we op verbindingen op individueel niveau (tussen hulpverleners, tussen levensdomeinen) en op collectief niveau (tussen beleidsterreinen en tussen sectoren). Met 'effectief' doelen we op verbindingen die daadwerkelijk bijdragen aan onze hoofddoelen.

Verbindingen tussen hulpverleners

Het gebrek aan verbindingen op casusniveau was voor het kabinet een van de aanleidingen om zorgtaken over te hevelen naar gemeenten. Het kabinet doelde daarbij op hulpverleners die langs elkaar heen werkten of niet van elkaars bestaan op de hoogte waren. Soms met dramatische gevolgen. Het werken met één gezin – één plan zou dit moeten voorkomen. Het langs elkaar heen werken van hulpverleners is met name een probleem bij de zogenoemde 'multiproblem gezinnen', waarin sprake

is van zware, complexe problematiek op meerdere levensdomeinen. Landelijk gezien gaat het om ongeveer 3% van de gezinnen. Een goede afstemming van de inzet van verschillende hulpverleners vergroot de effectiviteit van de ondersteuning. Dat geldt overigens niet alleen voor de 3% gezinnen met zeer complexe zorgvraag, maar voor alle situaties waarin meerdere hulpverleners worden ingezet. Dus ook voor de verbinding tussen hulpverleners in het sociale en het medische domein (huisarts, wijkverpleegkundige) en voor de aansluiting tussen formele en informele hulp.

Verbindingen tussen levensdomeinen

Onze visie op kwetsbare inwoners (zie hoofdstuk 2) stelt de onderlinge samenhang tussen de levensdomeinen centraal. Waarbij geldt dat kwetsbaarheid op het ene levensdomein kan gecompenseerd worden door kracht op een ander levensdomein. Met andere woorden: de leefwereld van mensen is een integrale wereld. Wanneer we de situatie van inwoners die ondersteuning nodig hebben, integraal gaan bezien, wordt het mogelijk om verdere kwetsbaarheid op andere levenssterreinen te herkennen, te voorkomen of vitaliteit te versterken en om nieuwe en flexibele ondersteuningsoplossingen te vinden. Bijvoorbeeld door in het ene domein een lichte interventie te plegen, waardoor de ondersteuningsbehoefte op een ander domein afneemt. Van de uitvoerend professionals verwachten we dan ook een integrale blik.

Verbindingen tussen gemeentelijke beleidsterreinen

Als we van uitvoerend professionals een integrale blik verwachten over de levensdomeinen heen, heeft dit consequenties voor de gemeentelijke beleidsontwikkeling en regelgeving. Eventuele schotten of conflicterende regelgeving tussen de domeinen moeten worden opgelost. Het beleid van de verschillende deelsterreinen binnen het sociaal domein moet elkaar versterken, door gerichtheid op onze hoofddoelen. Zo kan het sportbeleid en het preventieve jeugdbeleid meer op elkaar afgestemd worden. Maar ook de afstemming tussen het beleid in het sociaal domein en andere gemeentelijke beleidsterreinen is van belang. Denk bijvoorbeeld aan afstemming tussen het Wmo-beleid en het huisvestingsbeleid om langer thuis wonen ook in fysieke zin mogelijk te kunnen maken. Of aan de afstemming tussen de uitvoering van de Participatiewet en Economische Zaken.

Verbindingen tussen het gemeentelijke zorgdomein en andere sectoren

Tot slot doelen we met het 'versterken van verbindingen' op de verbindingen tussen het gemeentelijke domein en aanpalende sectoren, als woningcorporaties, scholen, huisartsen en werkgevers. Deze partijen spelen ieder hun eigen manier een rol in het leven van onze inwoners – en dus ook van onze potentieel kwetsbare inwoners. Afspraken tussen het gemeentelijk domein en deze sectoren over bijvoorbeeld vroegsignalering en het afstemmen van beleid kan voorkomen dat er nodeloos langs elkaar heen wordt gewerkt en op die manier de effectiviteit van de inzet van ieder van de partijen versterken.

Het doel van de transformatielijn 'verbindingen'

Ook in het leggen van verbindingen speelt de gemeente al langer een rol. De gemeente had immers ook al voor de transitie immers een belangrijke regisseursfunctie in het sociaal domein. Zo investeert de gemeente al langer procescoördinatoren die (o.a.) als opdracht hebben de hulpverlening in gezinnen met een complexe hulpvraag op elkaar af te stemmen. Aan het begin van de transitie zijn de medewerkers van de toegang geschoold in het werken met de zelfredzaamheidmatrix, waarmee de

verschillende levensdomeinen in beeld worden gebracht. En ook de afstemming met andere organisaties maakt deel uit van de standaardwerkwijze van de afdeling MO.

Met de transformatielijn 'verbindingen' beogen we de acties die gemeente al onderneemt op dit vlak te intensiveren en ze gericht in te zetten op de twee centrale uitdagingen in het sociaal domein: het versterken van de zelfredzaamheid - en het vergroten van de effectiviteit en efficiency van de vangnetvoorzieningen. Meer concreet is het doel van deze transformatielijn:

Het doel van de transformatielijn 'verbindingen' is:

- ervoor zorgen dat personen die betrokken zijn bij een inwoner (cliënt) elkaar snel weten te vinden en hun handelen op elkaar af stemmen.
- het opsporen en waar mogelijk terugdringen van (eventuele) conflicterende regelgeving bij de toewijzing van ondersteuning op het gebied van wmo-zorg, jeugdhulp, werk, inkomen en educatie.
- in samenwerking met externe partijen nieuwe werkwijzen en nieuwe aanpakken en nieuw beleid ontwikkelen waardoor het een beroep op onze vangnetvoorzieningen wordt teruggedrongen, dan wel de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van vangnetvoorzieningen vergroot.

Wat gaan we anders doen?

Deze transformatielijn zal in nauw overleg met andere partijen worden vormgegeven. Elementen zullen zijn:

- Het formeren van een gebiedsteam waar alle vragen op het gebied van ondersteuning, opgroeien en opvoeden en werk en inkomen kunnen worden opgepakt. In veel gevallen zal het gebiedsteam zelf het antwoord op de gestelde vragen weten. Is dat niet het geval, dan helpt het team de inwoner bij het zoeken naar het goede antwoord. Wanneer het gaat om meer dan een enkelvoudige vraag, vindt in het gebiedsteam de vraagverheldering plaats, evenals het inschakelen van passende hulp (al dan niet in de vorm van een maatwerkvoorziening en de casusregie. Voor de visie op de geïntegreerde teams verwijzen we naar bijlage 4.
- Het verbinden van het gebiedsteam aan de formele en informele verbanden in het gebied. Dit willen we realiseren door het toevoegen van de functie 'opbouwwerk' aan de gebiedsteams. Dit betekent concreet dat het gebiedsteam de opdracht krijgt om gericht te zoeken naar mogelijkheden om ondersteuning binnen de formele en informele verbanden in een gebied op te sporen en om signalen over problemen op het gebied van zelfredzaamheid op te vangen.
- Het versterken van de casusregie bij volwassenen. Op dit moment hebben alle gezinnen die via het CJG jeugdhulp hebben toegewezen gekregen al een casusregisseur. Deze casusregisseur helpt ouders bij het op elkaar afstemmen van de zorg in het gezin. Waar nodig neemt de casusregisseur de regie over. In gezinnen waar de ondersteuning gericht op de ouders – en in gezinnen zonder kinderen – is de casusregie nog niet goed belegd. We willen onderzoeken hoe dit het beste vorm kan krijgen.
- Het versterken van de integrale vraagverheldering over alle levensdomeinen in de toegang.

- In kaart brengen van mogelijk conflicterende regelgeving tussen de domeinen jeugd, Wmo en werk en inkomen en de regelgeving met elkaar in lijn brengen. In het verlengde hiervan zal budget worden vrijgemaakt voor innovatieve oplossingen op casusniveau. Hierbij gaat het om oplossingen die binnen de huidige regelgeving niet mogelijk zijn, maar vanuit de problematiek van het gezin wel noodzakelijk. Met andere woorden: we creëren financiële experimenteeruimte om zgn 'systeemfalen' op te lossen.
- De verbinding met andere sectoren zal in overleg met die sectoren worden uitgewerkt in aparte gezamenlijke transformatieagenda's. Prioriteit daarbij heeft de afstemming met educatie (onderwijs en kinderopvang), met wonen (Wonen, zorg en welzijn) en afstemming met de medische sector ((huis)artsen en wijkverpleegkundigen)

6.3.3 Scherp opdrachtgeverschap

Scherp opdrachtgeverschap nader beschouwd

Bij 'scherp opdrachtgeverschap' gaat het er om dat wij als gemeente in staat zijn om onze behoeften en wensen goed duidelijk te maken aan onze opdrachtnemers en dat we hen ertoe bewegen om aan deze behoeften en wensen te voldoen. Bij opdrachtnemers doelen we zowel op partijen met wie we een privaatrechtelijke contractrelatie hebben als op partijen die we subsidiëren. De wensen en behoeften van de gemeente verschillen per product of dienst. In zijn algemeenheid geldt natuurlijk dat de producten of diensten moeten bijdragen aan de uitdagingen uit hoofdstuk 3 en de doelen in hoofdstuk 4. Daarin staat niet alleen de noodzakelijke beweging naar voren centraal (minder gebruik van vangnetvoorzieningen), maar ook de kwaliteit (effectiviteit en cliënttevredenheid). Consequentie hiervan is dat onze wensen en behoeften niet louter financieel gedreven zijn. Anders gezegd: in de wijze waarop we het opdrachtgeverschap in de periode 2017-2020 vorm geven, staat het sturen op kwaliteit binnen de financiële kaders centraal.

In het gemeentelijk opdrachtgeverschap staat het sturen op kwaliteit centraal en zijn de financiële kaders randvoorwaardelijk.

Het vormgeven van het opdrachtgeverschap bestaat uit een aantal elementen:

- het zo concreet mogelijk benoemen van het gewenste resultaat en de voorwaarden waaraan de opdrachtnemer moet voldoen. Deze worden vertaald in bekostigingsvoorwaarden (contract- en subsidievoorwaarden-)
- het – door middel van een slimme bekostigingssystematiek - creëren van prikkels die opdrachtnemers verleiden om zowel de eigen opdracht goed uit te voeren als om de maatschappelijke verantwoordelijkheid op te pakken (een bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelen zoals vermeld in hoofdstuk 5)
- het monitoren van de resultaten, waarbij de administratieve lasten zo laag mogelijk blijven;
- bijsturen waar nodig.

Sturen door middel van opdrachtgeverschap

Naarmate we ons opdrachtgeverschap scherper invullen, gaat er een meer sturende werking van uit. Scherp opdrachtgeverschap is het makkelijkst te realiseren in situaties waarin aan twee voorwaarden is voldaan: het gewenste resultaat kan in meetbare termen worden geformuleerd én de opdrachtnemer heeft grote invloed op het te bereiken resultaat (met andere woorden: er weinig interveniërende factoren die het te behalen resultaat beïnvloeden). In die gevallen kan immers makkelijk worden vastgesteld of het afgesproken resultaat behaald is en kan de opdrachtnemer verantwoordelijk worden gehouden voor het al dan niet behalen van het resultaat. Bijsturing vindt dan plaats door het niet betalen voor geleverde diensten (waaronder het lager vaststellen van de subsidie) of door de keuze voor een andere opdrachtnemer. Een dergelijk invulling van het opdrachtgeverschap kan 'top-down opdrachtgeverschap' worden genoemd. Bij top-down opdrachtgeverschap bepaalt de gemeente eenzijdig en exact wat er van de opdrachtnemer wordt verwacht en worden er direct (harde) consequenties verbonden aan het niet-behalen van de beoogde resultaten.

In het sociaal domein is het echter zelden mogelijk om vooraf concreet en meetbaar te beschrijven wat het resultaat moet zijn van de geleverde dienst of product⁴. Wat moet bijvoorbeeld het resultaat zijn van de bibliotheek? Of van een subsidie aan een muziekvereniging? De ondersteuning die we inzetten voor cliënten moet natuurlijk 'effectief' zijn. Maar wanneer is dat het geval? En wie bepaalt dat? Hoeveel administratie en registratie is er voor nodig om de effectiviteit in kaart te brengen? Als de effectiviteit van een ondersteuningstraject zonder al te veel administratieve lasten gemeten kan worden, dan nog is er meestal sprake van andere factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van het ondersteuningstraject. Denk bijvoorbeeld aan het autonome verloop van een ziekte of ingrijpende gebeurtenissen in het leven van de cliënt.

Dit maakt dat een top-down invulling van opdrachtgeverschap vaak niet passend is in het sociaal domein. In veel gevallen zal het noodzakelijk zijn om in de contract-/subsidieafspraken ruimte te laten voor bijsturing gedurende het 'leveringsproces', wanneer omstandigheden daarom vragen. Dit kan op operationeel niveau (op casusniveau) door bijvoorbeeld het op- of afschalen van de intensiteit van zorg of door het doorvoeren van wijzigingen in het activiteitenplan. In dat geval is er sprake van 'operationeel partnerschap'. Van onze opdrachtnemers verwachten we niet alleen dat ze de opdracht uitvoeren binnen de voorwaarden die we aangeven, maar ook dat ze actief de dialoog aangaan op het moment dat de opdracht of de voorwaarden eigenlijk niet meer passen bij een gewijzigde situatie. Zo verwachten we van zorgaanbieders dat ze niet meer zorg leveren dan noodzakelijk is, ook als de indicatie een ruimere omvang laat zien. Ook verwachten we van onze opdrachtnemers dat ze niet alleen hun organisatiebelang dienen, maar zich ook actief betonen in hun maatschappelijke opdracht. Concreet gaat het er dan om dat ze daar waar mogelijk de eigen kracht van cliënten versterken en de dienst of voorziening op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze inzetten.

Van alle opdrachtnemers verwacht de gemeente minimaal een operationeel partnerschap.
--

⁴ Uitzondering zijn de aanschaf scootmobielen, rolstoelen en woningaanpassingen. Voor deze producten is wel top-down opdrachtgeverschap mogelijk.

Daarnaast is in paragraaf 6.2 betoogd dat zeker in een transformatiefase strategisch partnerschap noodzakelijk is. Voor een nadere duiding van het begrip 'strategisch partnerschap' en een toelichting op wat we verwachten van onze opdrachtnemers die tevens strategisch partners zijn, wordt verwezen naar deze paragraaf.

De cliënt als opdrachtgever (persoonsgebonden budget)

In veel gevallen is de gemeente de opdrachtgever voor diensten en voorzieningen in het sociaal domein. Dit is echter niet altijd het geval. Cliënten hebben op grond van de Wmo en de Jeugdwet – onder voorwaarden - een wettelijk recht op een persoonsgebonden budget (pgb). Het persoonsgebonden budget past naadloos in het uitgangspunt dat inwoners zelf regie hebben over hun leven. Keuzevrijheid van hulpverlener vloeit uit dit uitgangspunt voort. Het pgb is daar een goed instrument voor. Wij beschouwen het persoonsgebonden budget daarom als volwaardig alternatief voor Zorg in Natura, zolang de kwaliteit en effectiviteit van de zorg gewaarborgd is.

Cliënten die een pgb ontvangen, sluiten zelf een contract af met de hulpverlener. De gemeente blijft echter verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg die met een pgb wordt betrokken. Tegelijkertijd heeft de gemeente geen directe relatie met de aanbieder. Dit betekent dat de gemeente de aanbieder alleen via de cliënt kan aanspreken op een eventuele gebrekkige kwaliteit. Met andere woorden: de gemeente is wel verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geboden zorg, maar heeft – in vergelijking met Zorg in Natura - minder instrumenten in handen om deze verantwoordelijkheid waar te maken. We zullen werkwijzen moeten vinden om dit te ondervangen. Elementen van die werkwijze zullen zijn:

- het vooraf stellen van meetbare kwaliteitseisen aan de hulp die met een pgb wordt betrokken;
- het goed monitoren van de resultaten die behaald worden met de ondersteuning die met een pgb wordt betrokken. Tussentijdse gesprekken met de cliënt over de voortgang zijn hier een goed instrument voor.
- als blijkt dat de kwaliteit (incl. effectiviteit) van de ondersteuning aantoonbaar te wensen over laat, zal de gemeente concluderen dat de kwaliteit onvoldoende is. Op grond daarvan kan – en zal – aan de cliënt kenbaar worden gemaakt dat een andere aanbieder gezocht zal moeten worden. Cliënten zullen hier vooraf goed over geïnformeerd moeten worden, evenals over het feit dat de gemeente de aanbieder niet rechtstreeks kan aanspreken op de geleverde kwaliteit – en dus dat de cliënt dat zelf zal moeten doen.

Het pgb is een volwaardig alternatief voor Zorg in Natura, zolang de kwaliteit en effectiviteit van de zorg gewaarborgd is. Wanneer de kwaliteit en effectiviteit aantoonbaar tekort schieten, heeft dit in ultimo als consequentie dat de cliënt op zoek moet naar een andere aanbieder.

Hoe is het opdrachtgeverschap momenteel vorm gegeven?

Het opdrachtgeverschap van de gemeente verschilt op dit moment van deelterrein tot deelterrein. Dat is logisch – en zal ook na de transformatiefase zo blijven omdat de wijze waarop het opdrachtgeverschap wordt ingevuld altijd afhankelijk is van bijvoorbeeld de aard van de dienst of voorziening, van de te bereiken resultaten en van het speelveld waarbinnen de dienst of voorziening gerealiseerd wordt.

Op dit moment geldt dat algemene voorzieningen worden gesubsidieerd. Voorzieningen dienen een subsidieaanvraag in met een werkplan dat mondeling besproken wordt. Bijsturing vindt voornamelijk plaats via dialoog. Diensten of voorzieningen waarvan de inwoner alleen gebruik kan maken als hij of zij een toewijzingsbeschikking heeft ('maatwerkvoorzieningen' of 'individuele voorzieningen' worden over het algemeen ingekocht. De maatwerkvoorzieningen voor de Wmo koopt de gemeente Steenwijkerland zelfstandig in (m.u.v. de hulpmiddelen, deze worden samen met de gemeenten Noordoostpolder en Urk ingekocht). Voor de Participatiewet geldt dat de re-integratie grotendeels uitgevoerd wordt door inbesteden (eigen medewerkers van de IGSD) en dat gebruik gemaakt wordt van de infrastructuur van NoordWestGroep. Het inkopen van externe trajecten en/ of instrumenten gebeurt alleen voor specifieke onderdelen die men niet zelf in huis heeft. De individuele voorzieningen jeugdhulp worden gecontracteerd in de regio IJsselland. Ook het contractmanagement is regionaal belegd. Deze samenwerkingsafspraken gelden tot en met 2016. Of dit na 2016 zo moet blijven, is ten tijde van het schrijven van dit beleidsplan nog onderwerp van gesprek. Voordeel van de gezamenlijke inkoop is het bundelen van inkoopexpertise en het creëren van onderhandelingskracht. Tegelijkertijd belemmert de gezamenlijk inkoop de mogelijkheden om te werken aan nieuwe, innovatieve producten en bekostigingssystematieken die zijn toegesneden op de Steenwijkerlandse situatie. Met name als het gaat om de lichte vormen van hulpverlening, die dicht tegen de toegang of het gebiedsteam aan georganiseerd zouden kunnen worden (bijvoorbeeld steun- en leuncontacten).

Het doel van de transformatielijn 'opdrachtgeverschap'

Het doel van deze transformatielijn is:

Het doel van de transformatielijn 'scherp opdrachtgeverschap' is het versterken van de sturende werking die uitgaat van het gemeentelijk opdrachtgeverschap. De doelen uit hoofdstuk 4 en de uitgangspunten uit hoofdstuk 5 zijn daarbij leidend.

Wat gaan we anders doen?

Ook voor deze transformatielijn geldt dat het dynamisch geheel is en dat deze – samen met onze strategische partners - uitgewerkt zal worden. Elementen van de transformatielijn zijn in ieder geval:

- Onderzoeken hoe in de bekostigingssystematiek en bekostigingsvoorwaarden prikkels kunnen worden ingebouwd die partners verleiden om niet alleen kwalitatief goede dienstverlening te bieden, maar ook om een actieve bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelen in hoofdstuk 4.
- Het scherper formuleren van de wensen en behoeften van de gemeente als opdrachtnemer. Dit betekent concreet dat we de doelen uit hoofdstuk 4 en de uitgangspunten uit hoofdstuk 5 zoveel mogelijk vertalen naar concrete bekostigingsvoorwaarden (contract- of subsidievoorwaarden). Bij voorzieningen die gesubsidieerd worden, wordt verwacht dat in het werkplan expliciet aandacht wordt besteed aan wijze waarop bijdragen wordt aan de realisatie van deze doelen en welke kansen er voor verbetering liggen.
- Het vergroten van de transparantie ten aanzien van de geleverde kwaliteit. We geloven dat er een sturende werking uitgaat van het openbaar, toegankelijk (en wellicht zelfs vergelijkbaar)

maken van de kwaliteit van de geleverde diensten en voorzieningen. Daarbij gaat het zowel om de cliënttevredenheid als de effectiviteit. Zowel van algemene voorzieningen als maatwerkvoorziening. Zowel van opdrachtnemers als van diensten die door de gemeente zelf worden aangeboden (bijvoorbeeld de dienstverlening in de toegang). Of en op welke wijze dit gerealiseerd kan worden vergt nader onderzoek binnen deze transformatielijn.

- Onderzoeken of het meerwaarde heeft om onderdelen van de jeugdhulp lokaal in te kopen.
- Investeren in contractmanagement en accounthouderschap;
- Versterken van de kwaliteitscontrole op de hulp die met een pgb wordt ingekocht;
- Het terugdringen van administratieve lasten of zo de efficiency van vangnetvoorzieningen te verbeteren. Hiertoe zullen we in overleg met onze strategische partners de huidige registratie- en verantwoordingseisen tegen het licht houden.

Hoofdstuk 7 Financiën

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de ontwikkeling van de beschikbare middelen voor het hele sociaal domein. Daarna maken we een inschatting van de benodigde middelen voor vangnetvoorzieningen aan de hand van scenario's.

Het beleidsplan dat voorligt wil de samenhang schetsen van de drie transitie onderling en met de verschillende beleidsterreinen op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling, zoals armoedebestrijding, voortijdig schoolverlaten, sport, cultuur of gezondheidsbeleid. Het betreft hierbij het volledige programma 'Steenwijkerlanders doen het samen'. Een klein deel, dat wat te maken heeft met de groei van het aantal arbeidsplaatsen en de toeleiding naar werk, betreft het programma 'Steenwijkerlanders zijn actief'. Ook financieel moeten al deze (programma-) onderdelen in samenhang worden gezien.

Omdat het gaat om een kader stellende nota zijn de financiële cijfers in de nota op hoofdlijnen.

7.1 Ontwikkeling Algemene Uitkering Sociaal Domein

Met het overhevelen van de taken in het kader van de transitie heeft de minister ook budgetten overgeheveld, inclusief een forse bezuiniging. Omdat nog niet direct kon worden bepaald hoe de budgetten over de gemeenten zouden moeten worden verdeeld is eerst uitgegaan van een verdeling op basis van 'historische kosten'. Met de mei-circulaire 2015 zijn de budgetten vanaf 2016 verdeeld op basis van objectieve criteria zoals aantal inwoners met een laag inkomen, aantal kinderen, één-ouder gezinnen, etc. Gemeente Steenwijkerland is een zogenaamde 'nadeel-gemeente'. De algemene uitkering van het Rijk op dit onderdeel laat de komende jaren dan ook een aanzienlijke daling zien.

Algemene Uitkering, onderdeel transitie Sociaal Domein

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wmo nieuwe taken	7.884.000	7.448.000	6.632.000	6.076.000	6.001.000	6.019.000
Jeugd	9.342.000	8.974.000	8.835.000	8.895.000	8.913.000	8.930.000
Participatie	9.933.000	9.297.000	8.669.000	8.130.000	7.741.000	7.335.000
TOTAAL	27.159.000	25.719.000	24.136.000	23.101.000	22.655.000	22.284.000
<i>daling ten opzichte van voorgaand jaar</i>		-1.440.000	-1.583.000	-1.035.000	-446.000	-371.000
<i>cumulatieve daling</i>		-1.440.000	-3.023.000	-4.058.000	-4.504.000	-4.875.000

Wanneer naar het totaal gekeken wordt is de daling in de eerste jaren aanzienlijk. De daling vult af richting 2020. In totaal is er in de periode 2015 tot en met 2020 wel sprake van een afname van Algemene Uitkering Sociaal Domein van bijna 5 miljoen euro (€ 4.875.000). Het gaat om een aanzienlijke korting. Reden genoeg om na de transitie nu volop in te zetten op de transformatie.

7.2 Terugblik over 2015

Bij het opstellen van de jaarrekening blijkt het overschot in 2015 op de transitie rond de 3,8 miljoen euro te liggen. Zowel de prijsafspraken als de herindicatie hebben hiertoe bijgedragen. Op andere posten binnen het sociaal domein is nog eens een miljoen overgebleven. In de jaarrekening zijn de diverse posten toegelicht.

7.3 Beeld 2016 en beeld beleidsperiode 2017 – 2020

In het voorliggende beleidsplan zijn de te verwachten ontwikkelingen aangegeven voor de periode 2017 – 2020. Voor de vraag naar ondersteuning zijn, naast de demografische ontwikkelingen, ook ontwikkelingen op het terrein van extramuralisering van belang. Deze ontwikkelingen zijn besproken in hoofdstuk 3.

Drie scenario's uitgewerkt

Er is nagedacht over de in hoofdstuk 3 geschetste ontwikkelingen. Hierbij zijn ook de ervaringen die zijn opgedaan in het eerste jaar van de overgehevelde taken, meegenomen.

Er zijn drie scenario's uitgewerkt om zicht te krijgen op de financiële consequenties van de toename van de ondersteuningsvraag bij ongewijzigd beleid. De financiële uitkomsten zijn afgezet tegen het beschikbare budget. Hierbij zijn, naast het ongewijzigde beleid, de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De realisatie van 2015 is gebruikt als basis voor de scenario's;
- Er is geen ontwikkeling op het terrein van participatie doorgerekend;
- De groei van de vraag, bijvoorbeeld door vergrijzing en extramuralisering is in de scenario's respectievelijk gesteld op 0%, 2% en 5% voor de Wmo. (*)
- De groei van de vraag voor de jeugd wordt in alle scenario's gesteld op 0% (*)

* Het CBS prognosticeert de groei van de bevolking boven de 65 jaar de komende jaren op jaarlijks 4%. De bevolking van 0 tot 20 jaar daalt in diezelfde prognose met 1% per jaar.

De uitkomsten van de scenario's zijn als volgt:

tekort (-)/overschot (+) x € 1.000	scenario 2016	scenario 2017	scenario 2018	scenario 2019	scenario 2020
scenario 1; groei 0%	1.999	278	-217	-273	-273
scenario 2; groei 2% Wmo en 0% Jeugd	1.824	-75	-753	-994	-1.184
scenario 3; groei 5% Wmo en 0% Jeugd	1.561	-620	-1.597	-2.160	-2.692

Bovenstaand overzicht maakt duidelijk dat in alle scenario's in 2016 nog sprake is van een overschot. Vanaf 2018 ontstaat in alle scenario's, bij ongewijzigd beleid, een tekort.

Scenario ingezoomd

Het is niet eenvoudig in te schatten welk scenario is het meest reëel is. Onze ervaring met de nieuwe taken is recent en we weten nog niet in hoeverre dit maatstaf gevend is voor de komende jaren. Gezien de geschetste ontwikkelingen lijkt scenario 2 het meest voor de hand liggend (2% stijging van de vraag naar alle Wmo-voorzieningen, vraag naar Jeugdvoorzieningen blijft op niveau van 2015). In de tabel hieronder is aangegeven hoe dit scenario voor de diverse begrotingsposten uitwerkt.

Ook al behelst dit beleidsplan de periode 2017-2020, toch is ook de kolom 2016 bijgevoegd. Dit omdat hierdoor duidelijk wordt wat de financiële gevolgen zijn van de afname van de Algemene Uitkering

Sociaal Domein en een toename van de zorgvraag (in dit geval met jaarlijks 2% voor wat betreft de Wmo).

Uitwerking 2e scenario;

2% groei tov uitgaven 2015 Wmo en 0% groei tov uitgaven 2015 Jeugd

	scenario 2016	scenario 2017	scenario 2018	scenario 2019	scenario 2020
WMO	8.725.000	8.903.000	9.086.000	9.271.000	9.461.000
Jeugd	8.484.000	8.484.000	8.484.000	8.484.000	8.484.000
Overig Jeugd en Wmo	3.119.000	2.890.000	2.890.000	2.890.000	2.890.000
Participatie (incl. ov.minimabel.)*	10.999.000	10.646.000	10.218.000	9.825.000	9.825.000
Welzijn*	675.000	675.000	674.000	674.000	674.000
Gezondheidszorg*	1.296.000	1.178.000	1.113.000	1.113.000	1.113.000
Onderwijs*	1.922.000	1.922.000	1.922.000	1.922.000	1.922.000
Sport*	1.185.000	772.000	772.000	772.000	772.000
Cultuur*	1.917.000	1.914.000	1.910.000	1.910.000	1.910.000
Taakstellende bezuiniging*	-	-250.000	-400.000	-500.000	-500.000
TOTAAL	38.322.000	37.134.000	36.669.000	36.361.000	36.551.000
Begroot	40.146.000	37.059.000	35.916.000	35.367.000	35.367.000
overschot (+)/ tekort (-)	1.824.000	-75.000	-753.000	-994.000	-1.184.000

* Conform meerjarenbegroting 2016-2019

Bovenstaand overzicht laat twee dingen zien. Ten eerste wat het effect is van 2% groei van de ondersteuningsvraag binnen de Wmo. In dit overzicht zijn tevens beleidsvelden opgenomen die een rol kunnen spelen bij het vervullen van de realisatie van de doelen in het sociaal domein, zoals budgetten bij gezondheidszorg, sport en cultuur die ingezet worden om de kwetsbare inwoners deel te laten nemen. Hiervoor is op termijn, bij ongewijzigd beleid, 36,5 miljoen aan middelen nodig terwijl er momenteel binnen onze begroting 35,3 miljoen beschikbaar is.

7.4 Risico's

In de volgende paragraaf worden de mogelijke risico's besproken die niet zijn meegenomen in het scenario. Gedacht kan worden aan toekomstige circulaire van het Rijk met nog meer kortingen, of een uitstroom WSW-ers die lager is dan nu begroot.

Gebruik van scenario's

Een scenario is een 'best mogelijke inschatting' van een toekomstige ontwikkeling. Hieraan kleven risico's. De ontwikkelingen kunnen te rooskleurig ingeschat worden waardoor aan het eind blijkt dat er mogelijk meer middelen nodig zijn. Of juist andersom; de ontwikkelingen zijn te negatief ingeschat waardoor aan het eind van het jaar veel middelen overblijven. Middelen die mogelijk ergens anders ingezet hadden kunnen worden.

Er is voor het scenario 'groei met 2%' gekozen juist om bovenstaande redenen. Het lijkt aannemelijk uit te gaan van een groei van de zorgvraag aangezien de ontwikkelingen, zowel demografisch als op het gebied van de extramuralisering, die kant op wijzen. Maar de hoogte van de groei is lastig in te

schatten. De nu gekozen 2% is misschien voorzichtig en aan de lage kant. Naar aanleiding van de ervaringen uit het jaar 2016 kan het scenario mogelijk worden bijgesteld.

Toekomstige circulaires en bijdragen van het Rijk

In een jaar komt het Rijk met circulaires. In deze circulaires wordt aangegeven of de gemeenten extra middelen kunnen verwachten van het Rijk of dat de gemeenten juist minder middelen gaan ontvangen dan eerder was meegedeeld. Elke circulaire is in die zin weer een verrassing. Daarnaast ontvangt de gemeente ook specifieke (doel-)uitkeringen, bijvoorbeeld voor volwasseneducatie, lokaal achterstandenplan en stimulering sport. Deze doeluitkeringen zijn vaak tijdelijk en kunnen na verloop van tijd komen te vervallen.

Participatie

Op basis van het ijkmoment over de resultaten van het Plan van Aanpak van de IGSD medio 2016 zal hier besluitvorming voor de komende jaren over plaatsvinden. De jaarlijkse afbouw van de SW-subsidie is tot en met 2018 grotendeels al met een gemeentelijke bijdrage afgedekt in onze begroting.

Continuïteit zorgaanbieders

Eind 2014 zijn er met de, veelal bestaande, zorgaanbieders nieuwe contracten afgesloten. De daarin afgesproken tarieven lagen over het algemeen lager dan de tarieven waar in de jaren daarvoor mee werd gewerkt. Het verlagen van de tarieven was noodzakelijk gezien het feit dat de budgetten die overgingen naar de gemeenten eveneens aanzienlijk lager waren dan de jaren daarvoor. Er zijn aanbieders die aangeven dat zij, met deze verlaagde tarieven, tegen de grenzen van een levensvatbare bedrijfsvoering oplopen. In het landelijke pers zijn al voorbeelden geweest van zorgaanbieders die alleen door middel van een financiële bijdrage van de gemeenten hun zorg kunnen voortzetten. Bij de gemeente Steenwijkerland worden ook met enkele zorgaanbieders gesprekken gevoerd over de gehanteerde tarieven. Aangezien de uitkomsten nog niet bekend zijn is hiermee geen rekening gehouden in het scenario.

Uitspraak rechter over huishoudelijke hulp (wel of geen algemene voorziening)

Vele gemeenten zijn in afwachting wat de uitspraak gaat worden van de Centrale Raad van Beroep inzake de huishoudelijke hulp. De gemeente Steenwijkerland heeft ervoor gekozen de huishoudelijke hulp sinds vorig jaar anders te organiseren, namelijk in een algemene voorziening en in een maatwerkvoorziening. De CRvB spreekt zich uit of de huishoudelijke hulp wel of niet onder de WMO 2015 valt. Mocht dit wel het geval zijn dan moeten wij ons beleid aanpassen, wat ook tot een verhoging van de uitgaven zal leiden. Bij de totstandkoming van het beleidsplan is de uitspraak van de CRvB nog niet bekend.

7.5 Hoe verder

Zoals aangegeven is er sprake van een overschot op het Sociaal Domein in het jaar 2015. De verwachting is dat ook in 2016 er een overschot zal zijn. In de jaren daarna, de jaren waar het beleidsplan over gaat, is sprake van een oplopend tekort. Er moet dus fundamenteel iets veranderen willen we ervoor zorgen dat de kosten in de pas lopen met het budget. Vandaar dat in het vorige hoofdstuk is aangegeven dat transformeren fundamenteel innoveren is en dat het niet meer gaat om kleine aanpassingen binnen de bestaande kaders. Het vraagt ook financiële investeringen.

De genoemde innovatie, langs de drie lijnen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst (versterken preventie, versterken verbindingen en scherp opdrachtgeverschap) moet antwoord geven op de vraag hoe we er met elkaar voor zorgen dat inwoners met elkaar zo lang mogelijk zelfredzaam zijn en er voor wie dat nodig heeft, goede en betaalbare vangnetvoorzieningen blijven. Dit doen we aan de hand van een dynamische transformatieagenda. Er is momenteel nog niet bekend wat die transformatie (het fundamenteel innoveren en investeren) gaat kosten en wat die gaat opbrengen.

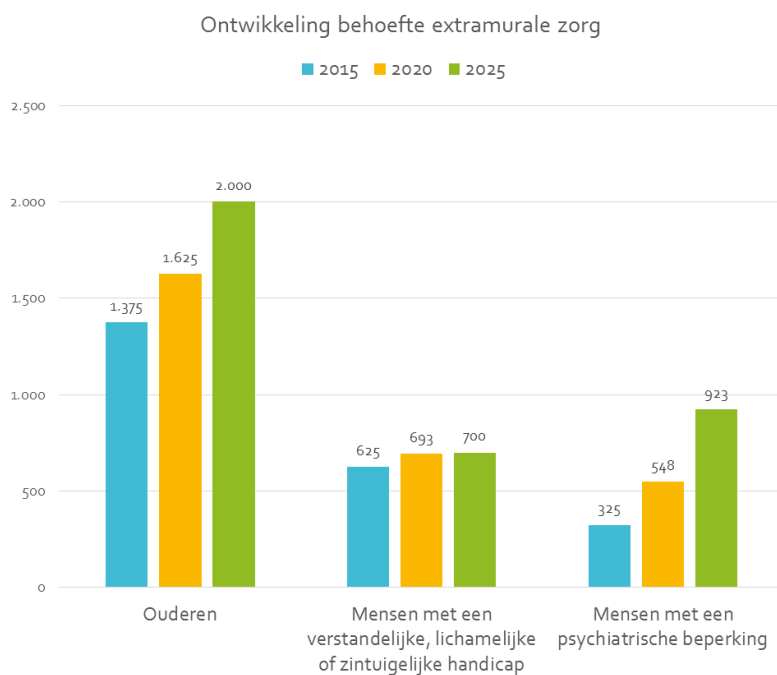
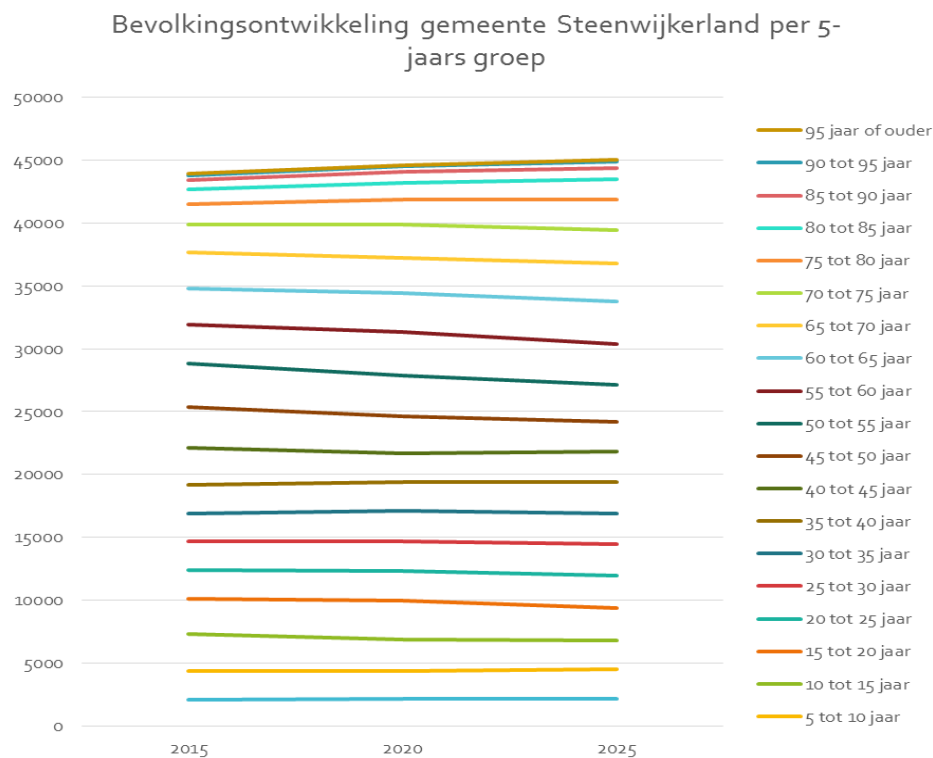
7.6 Instrumenten P&C-cyclus

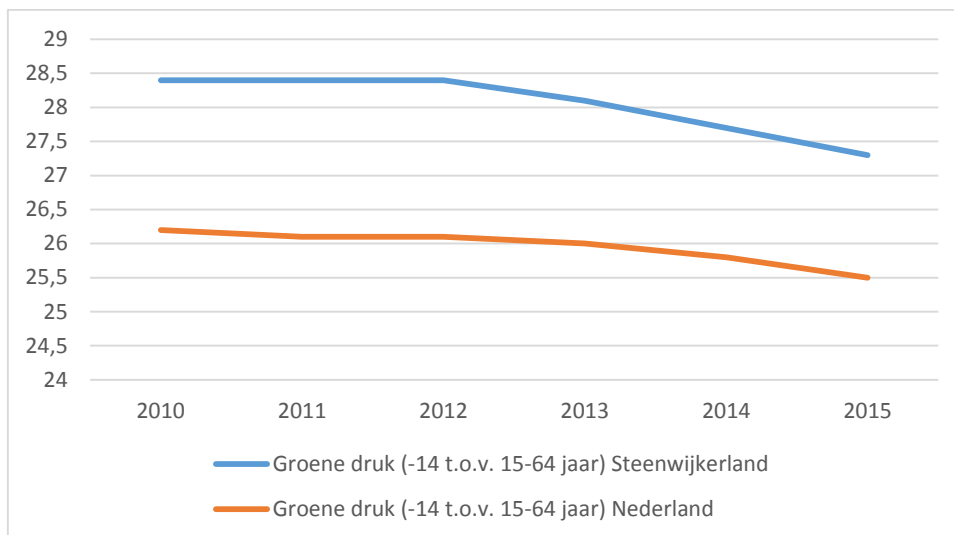
Het is de verwachting dat bij de Najaarsnota van 2016 meer bekend is over de transformatie en mogelijke kosten en opbrengsten van die transformatie. Deze financiële mutaties zullen worden meegenomen in de NJN van 2016.

De financiële ontwikkelingen van de transformatieagenda zullen via de reguliere P&C-instrumenten, zijnde de PPN, NJN en begroting, voorgelegd worden aan de Raad.

Bijlage 1 Tabellen en grafieken

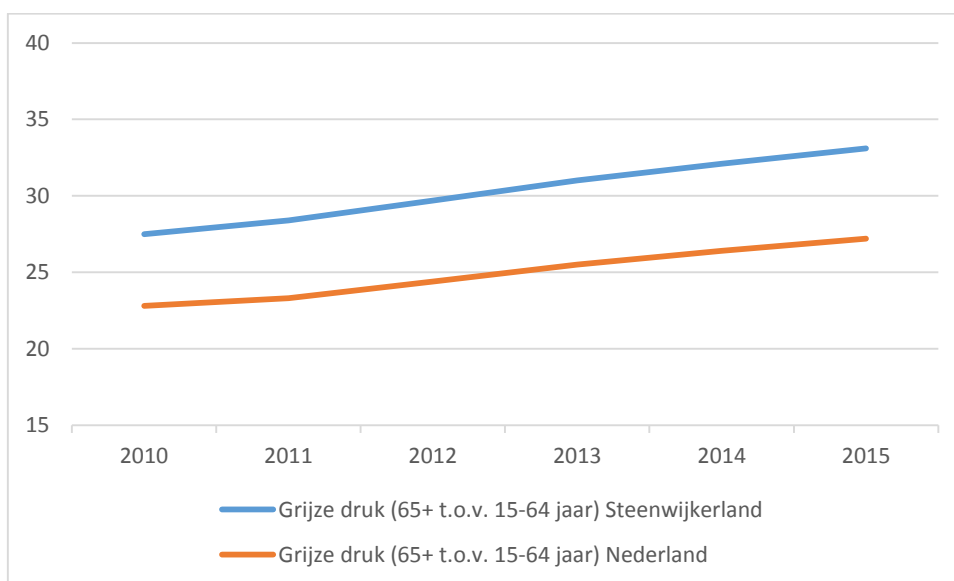
In deze bijlage presenteren we een aantal tabellen en grafieken die een nader inzicht geven in gegevens die in het beleidsplan worden benoemd.





Groene druk

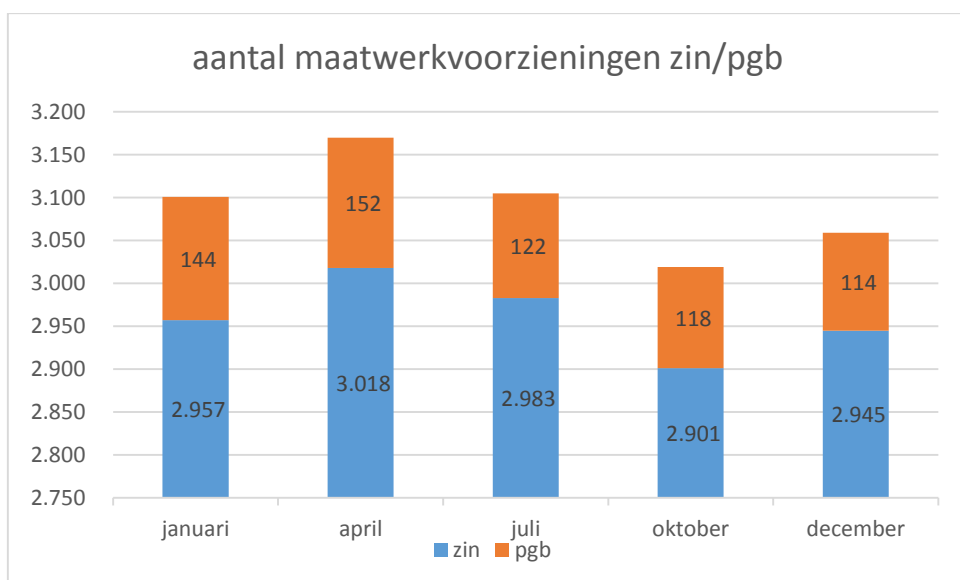
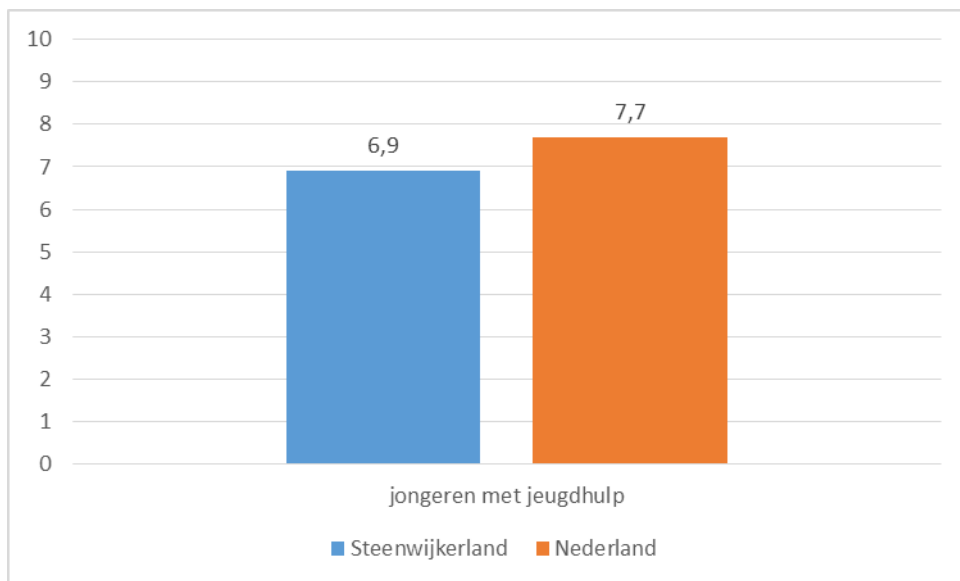
De verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 15 jaar en het aantal personen van 15 tot 65 jaar, uitgedrukt in een percentage.

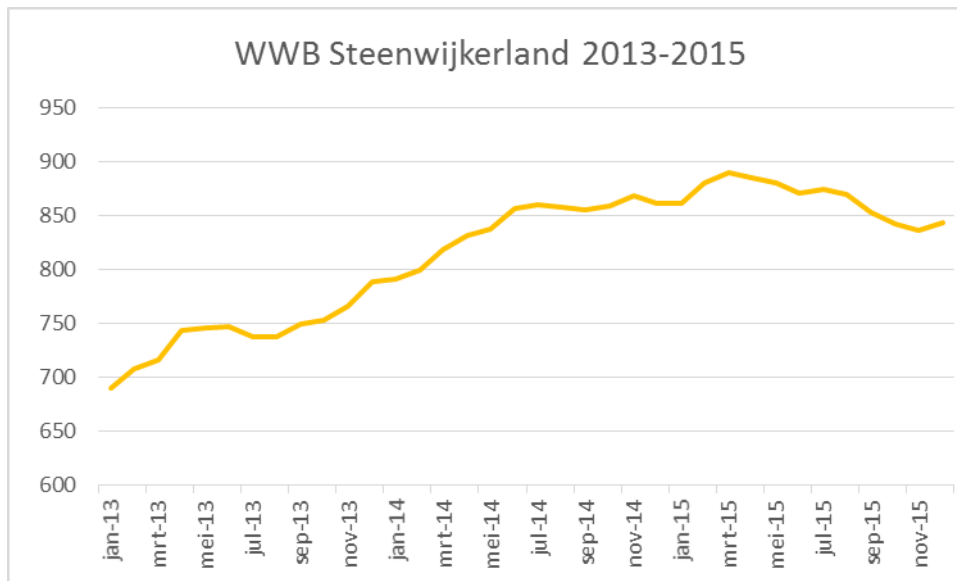


Grijze druk

De verhouding tussen het aantal personen van 65+ en het aantal personen van 15 tot 65 jaar, uitgedrukt in een percentage.

Bron: CBS – Bevolkingsstatistiek





Ontwikkeling beroepsbevolking Steenwijkerland 2010-2015

Beroepsbevolking - Steenwijkerland	2010	2015	2010-2015
Totaal	19510	19150	-1,85%
Leeftijd 15 tot 25 jaar	2150	1960	-8,84%
Leeftijd 25 tot 35 jaar	3820	3850	0,79%
Leeftijd 35 tot 45 jaar	5210	4350	-16,51%
Leeftijd 45 tot 55 jaar	5360	5540	3,36%
Leeftijd 55 tot 65 jaar	2970	3450	16,16%

Ontwikkeling werkloosheid 2010-2015 Bron: UWV

Werkloze beroepsbevolking	verschil in procenten	werkloosheidspercentage t.o.v. beroepsbevolking 2010	Werkloosheidspercentage t.o.v. beroepsbevolking 2015
Steenwijkerland	79%	6,8%	10,4%
Zwolle	95%	6,3%	10,1%
Meppel	75%	7,6%	11,7%
IJsselvechtstreek	102%	5,1%	8,5%
Nederland	84%	6,4%	10,2%

Ontwikkeling werkloosheid 2010-2015 Bron: CBS

	Werkloosheidspercentage (werkloze beroepsbevolking als % van beroepsbevolking)			
	2010	2015	verschil	verschil in procenten
Steenwijkerland	4,5%	6,2%	1,7%	37,8%
Meppel	4,7%	6,6%	1,9%	40,4%
Zwolle	4,9%	7,0%	2,1%	42,9%
Corop Noord-Overijssel	4,5%	6,1%	1,6%	35,6%
Nederland	5,0%	6,9%	1,9%	38,0%

Bijlage 2

Domeinspecifiek beleid

In deze bijlage wordt voor ieder van de deelterreinen binnen het sociaal domein beschreven wat de kern van het beleid is, wat eventueel de wettelijke opdracht is, welke ontwikkelingen relevant zijn (anders dan de ontwikkelingen die in hoofdstuk 3 zijn genoemd) en tot welke 'domeinspecifieke' uitdagingen dit de komende vier jaar leidt.

1. Jeugdwet 51
2. Wet Maatschappelijke ondersteuning
3. Participatiewet
4. Kernen en wijken
5. Voor- en vroegschoolse educatie
6. Brede scholen
7. Onderwijshuisvesting
8. Aanpak Voortijdig schoolverlaters (VSV)
9. Laaggeletterdheid / volwasseneneducatie
10. Welzijn
11. Jongerenwerk
12. Armoedebestrijding
13. Gezondheidsbeleid
14. Jeugdgezondheidsbeleid
15. Sport en bewegen
16. Kunst en cultuur
17. Gemeentearchief

1 Jeugdwet

De verantwoordelijkheid van de gemeente op grond van de Jeugdwet

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Met de Jeugdwet werd de gemeente verantwoordelijk voor alle ondersteuning aan jeugdigen, met uitzondering van de somatische zorg. De gemeente was al verantwoordelijk voor het preventieve jeugdbeleid en de jeugdgezondheidszorg. Daar kwamen op 1 januari de geïndiceerde vormen van zorg bij, inclusief GGZ-zorg en het zgn 'gedwongen kader' (de zorg die op last van de rechter wordt ingezet). Op grond van artikel 2.3 Jeugdwet moet de inzet van jeugdhulp ertoe leiden dat de jeugdige in staat wordt gesteld gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.

Hiertoe zetten we op grond van de Jeugdwet fors in op preventie en het versterken van de eigen kracht van ouders. Daar waar zich problemen voordoen in de ontwikkeling van kinderen, zetten we jeugdhulp in. In die zin zijn de jeugdhulptrajecten te zien als vangnetvoorzieningen, die er op gericht zijn om ervoor dat zorgen dat kinderen later wel zoveel als mogelijk zelfredzaam zijn.

De rol van de gemeente

De gemeente is bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. Hiermee is de gemeente eindverantwoordelijke voor de ontwikkeling van het lokale jeugdbeleid. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek dat moet worden uitgevoerd om de noodzaak van jeugdhulp te kunnen bepalen. Dit onderzoek is in 2015 en 2016 gemandateerd aan de kernpartners van het CJG. Vanaf 2017 zal de gemeente de uitvoering van het onderzoek direct aansturen – en wellicht ook zelf uitvoeren (zie de visie op de geïntegreerde toegang, bijlage 4) De inkoop van Jeugdhulp wordt uitgevoerd door de bedrijfsvoeringsorganisatie, een (lichte) GR van de 11 samenwerkende gemeenten in de regio IJsselland. De wethouder jeugd heeft zitting in het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

Preventieve jeugdbeleid

Het preventieve jeugdbeleid bestond tot 1 januari 2015 uit een aantal onderdelen:

- voorlichting en advies, uitgevoerd door diverse instellingen. Het geven van voorlichting en advies is onderdeel van het basispakket (voorheen 'basistakenpakket') van de jeugdgezondheidszorg. ZONL en de GGD hebben als uitvoerders van de jeugdgezondheidszorg dan ook van oudsher een belangrijke rol in de functie voorlichting en advies. Dit doen ze onder vlag van het CJG. Daarnaast heeft de gemeente de afgelopen jaren andere instellingen gesubsidieerd voor voorlichtingsactiviteiten, zoals Tactus (alcohol- en drugspreventie), Mindfit (preventie geestelijke gezondheidszorg) en Bureau Halt (preventie criminaliteit). In de periode 2011-2015 is vooral ingezet op de afstemming van de preventie-activiteiten van diverse aanbieders en het versterken van de vraaggerichtheid. De partijen maken eens per jaar één gezamenlijk activiteitenplan waarin alle

preventie-activiteiten zijn beschreven. In 2015 is de vraaggerichtheid verder versterkt door gebruik te maken van de methodiek van de 'gezonde school'.

- screening door de jeugdgezondheidszorg (contactmomenten van jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen). Voor meer informatie: zie het hoofdstuk 'jeugdgezondheidszorg';
- lichte vormen van ondersteuning, zoals opvoedcursussen, sociale vaardigheidstrainingen, Moeders informeren Moeders, thuisbegeleiding. Over deze vormen van ondersteuning werden aanvullende afspraken gemaakt met de GGD en ZONL als uitvoerders van de jeugdgezondheidszorg.
- aansluiting tussen enerzijds het CJG en anderzijds scholen en voorschoolse instellingen via de methodiek van Kind in de Kern (KiK). Dit heeft er in 2011 toe geleid dat op elke school en elke voorschoolse instelling KiK werd uitgevoerd – aanvankelijk alleen door de jeugdgezondheidszorg, later (vanaf 1-1-2015) de partners die deel uitmaken van het CJG.
- sportstimuleringsbeleid (zie hoofdstuk 'Sportstimulering')

Geïndiceerde zorg - zorgtoewijzing

Om de nieuwe taken goed uit te kunnen voeren heeft de gemeente een toegang ingericht. Conform het uitgangspunt 'eerst transitie, dan transformatie' heeft in 2015 de prioriteit gelegen bij goed inregelen van het proces van zorgtoewijzing. Omdat de nieuwe taken werden overgeheveld met weinig inhoudelijke kaders, is veel tijd gaan zitten in het – aan de hand van casuïstiek - ontwikkelen van richtlijnen over hoe om te gaan met verzoeken tot bepaalde vormen van ondersteuning. De uitdaging daarbij was het zoeken naar een balans tussen rechtsgelijkheid en maatwerk. Daarnaast is veel tijd geïnvesteerd in het realiseren van een goede aansluiting van de werkprocessen in de lokale toegang en de organisaties in het gedwongen kader (Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Gecertificeerde Instellingen) hebben veel tijd gevestigd.

Ook het goed inrichten van de administratieve processen heeft veel tijd gekost. Dit heeft er toe geleid dat het proces van vraagverheldering, onderzoek en toewijzen van zorg soms langer duurde dan wenselijk was. Desalniettemin zijn we er in geslaagd vrijwel alle cliënten (op 8 na) die vielen onder het overgangsrecht in 2015 te herindiceren. Nieuwe cliënten konden direct worden geholpen; er was geen sprake van een wachtlijst bij het CJG in 2015.

Geïndiceerde zorg – zorginkoop

De zorginkoop m.b.t. de jeugd wordt uitgevoerd in samenwerking met 10 andere gemeenten in de regio IJsselland. Voor de uitvoering van de inkoop, het contractmanagement, contractbeheer en afhandeling van declaraties is door de gemeenten een de Bedrijfsvoeringsorganisatie Jeugdzorg (BVO) opgericht. Als kader is het Regionaal Transitie Arrangement (RTA) opgesteld. Het realiseren van zorgcontinuïteit in de jaren vlak na de transitie stond hierbij centraal. Het RTA geldt voor de jaren 2015-2016. Mede door de brede contractering (circa 230 aanbieders) zijn we er in geslaagd om die zorgcontinuïteit te waarborgen, zowel voor de cliënten als voor de aanbieders. Ook voor de Bedrijfsvoeringsorganisatie geldt dat het inregelen van de nieuwe processen veel tijd heeft gekost.

Financieel

De gemeente is financieel verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. Voor de jaren 2015 en 2016 is in de regio volledige solidariteit afgesproken, dat wil zeggen dat alle kosten naar rato over de gemeenten worden verdeeld. Ten tijde van het schrijven van dit beleidsplan zijn de jaarcijfers 2015 nog niet compleet. De eerste indicaties zijn echter dat het regionaal gereserveerde budget voor jeugdhulptrajecten met ca. 4,6% zal worden overschreden. Dit kan als een 'beperkte' overschrijding worden aangemerkt, gezien het feit dat de gemeente niet de volledige controle heeft op de toegang tot

de jeugdhulp (ook artsen kunnen doorverwijzen naar jeugdhulp en rechters hebben via het opleggen van onder toezichtstellingen en/of jeugdreclassering invloed op de uitgaven voor jeugdhulp) en gezien het feit dat er bij aanvang van de transities weinig referentiecijfers beschikbaar waren over het benodigde bedrag. De overschrijding kan voor de gemeente Steenwijkerland worden opgevangen binnen de uitkering sociaal domein.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

Voor de belangrijkste ontwikkelingen verwijzen naar hoofdstuk 3. In aanvulling daarop moet hier nog gewezen worden op de invoering van de Wet passend onderwijs. Analoog aan de decentralisatie van de Jeugdzorg, zijn de budgetten voor onderwijsondersteuning overgeheveld naar de samenwerkende schoolbesturen (in 2014). Net als bij de jeugdhulp is deze overheveling gepaard gegaan met een behoorlijke beleidsvrijheid. Schoolbesturen kunnen zelf bepalen op welke manier ze zorgen voor passend onderwijs. Dit biedt grote kansen om de zorg voor kwetsbare jongeren in school, thuis en daarbuiten goed op elkaar af te stemmen. Het risico is dat gemeente en onderwijs naar elkaar gaan verwijzen als het gaat om de bekostiging van de benodigde zorg.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

De uitdagingen die in hoofdstuk 3 staan beschreven gelden ook voor de Jeugdwet. De grootste uitdaging is om ervoor te zorgen dat alle kinderen, ook de kinderen met een stoornis of beperking, voldoende vaardigheden ontwikkelen om zich als volwassene staande de houden in de maatschappij, deel kunnen nemen aan de samenleving en het sociaal verkeer. Daarbij is het van belang om de 'beweging naar voren' te realiseren. Decennialang zijn uitgaven voor jeugdhulp gestegen. Het rijk heeft de open eind-financiering beëindigd bij de overheveling van de budgetten. Sterker nog, de overheveling is gepaard gegaan met een korting op de macrobudgetten oplopend tot 15%. Alleen al uit financiële overwegingen is het noodzakelijk om meer gebruik maken van de eigen kracht (vergroten van de zelfredzaamheid) en jeugdhulptrajecten effectiever en efficiënter organiseren.

2 Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein?

Het Wmo beleid is in haar geheel gericht op het bieden van maatschappelijk ondersteuning. Dat wil zeggen op het versterken van de eigen kracht van onze inwoners en het organiseren van ondersteuning wanneer zij (deels) niet meer zelfredzaam zijn. Wij hebben daarbij uitdrukkelijk oog voor inwoners die kwetsbaar zijn of dat dreigen te worden. De wettelijke opdracht van de Wmo is breed en benoemt het bevorderen van een krachtige samenleving, door middel van beleid gericht op het vergroten van de leefbaarheid en sociale cohesie, het ondersteunen mantelzorgers en vrijwilligers en het ondersteunen van individuele inwoners die op eigen kracht en met behulp van anderen niet zelfredzaam zijn en/of niet kunnen deelnemen aan de samenleving.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities van voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

Met de invoering van de nieuwe Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2015 heeft de gemeente er een aantal nieuwe taken bijgekregen. Onderdelen van de vroegere Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) zijn opgegaan in de nieuwe Wmo 2015. Het gaat dan om diverse vormen van ondersteuning thuis, dagactiviteiten, kortdurend verblijf, beschermd wonen voor mensen met een psychische stoornis en cliëntondersteuning.

Voor 2015 was de gemeente in het kader van de 'oude' Wmo al verantwoordelijk voor onder meer:

- Leefbaarheid, de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in leefbaarheid en sociale cohesie in wijken en kernen. Hierop wordt nader ingegaan op in de bijlage Kernen- en wijkenbeleid op p. 59
- Het geven van informatie en advies, wordt uitgevoerd door verschillende partijen, zoals het Wmo-loket, de IGSD, het mantelzorgnetwerk Steenwijkerland en de welzijnsorganisatie Timpaan.
- Het ondersteunen van vrijwilligers en mantelzorgers

Timpaan Welzijn geeft vorm aan het bureau Vrijwilligerswerk, dat niet alleen vraag en aanbod bij elkaar brengt, maar ook voorlichting, advies en scholing organiseert. Het mantelzorgnetwerk Steenwijkerland ondersteunt mantelzorgers en zorgvrijwilligers. In 2015 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid gekregen voor het mantelzorgcompliment. Steenwijkerland heeft gekozen voor een waardering in de vorm van een geldbedrag en een verbinding met het mantelzorgnetwerk. In 2015 hebben meer dan 800 inwoners hiervan gebruik gemaakt. Ook kent de gemeente tijdelijke ondersteuning (respijtzorg) om een mantelzorger te ontlasten.

- Voorzieningen voor mensen met een beperking

Hieronder vallen woningaanpassingen, vervoervoorzieningen of huishoudelijke hulp.

In 2015 is de huishoudelijke hulp ingericht als een algemene voorziening voor schoonmaakondersteuning die eventueel kan worden aangevuld met een maatwerkvoorziening. Dit betekent dat er door de Wmo consulent tijdens een persoonlijk gesprek wordt gekeken of de inwoner hiervan gebruik kunt maken.

- Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang

Deze ondersteuningsvormen zijn regionaal georganiseerd via de centrumgemeente Zwolle.

Hieronder vallen activiteiten bestaande uit het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die door één of meer problemen, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) en Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) zijn per 1 januari 2015 samengegaan in Veilig Thuis IJsselland. Hiermee is er één advies- en meldpunt ontstaan voor alle vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Vanaf 1 januari 2015 is ook beschermd wonen (ggz) de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dit is eveneens georganiseerd via de centrumgemeente Zwolle. De gemeenten in de regio hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor opvang en bescherming. Ambitie is dat inwoners wonen met passende ondersteuning als dat nodig is. Dat wil zeggen dat inwoners zo lang mogelijk zelfstandig wonen, daar waar bescherming en toezicht nodig is, is dit zo veel mogelijk thuis in de eigen omgeving of wordt toegewerkt naar een zo snel mogelijke terugkeer naar zelfstandig wonen. Om deze ambitie concreet te maken wordt toegewerkt naar een Regionale veranderagenda maatschappelijke opvang en beschermd wonen 2016-2019.

- Hulp en ondersteuning van gezinnen en individuen met(zeer) complexe problematiek kent een zorgstructuur waarin betrokken partijen samenwerken en afstemmen. Een van de instrumenten is het afstemmingsoverleg gericht op effectieve en efficiënte samenwerking rond een persoon/gezin.

Geïndiceerde zorg

De opdracht van het toegangsteam Wmo is met ingang van 2015 uitgebreid met de nieuwe taken, met name op het gebied van ondersteuning (individuele maatwerkvoorzieningen). In het eerste jaar transitie heeft de nadruk enerzijds gelegen bij het waarborgen van continuïteit van zorg voor inwoners die onder de AWBZ reeds zorg ontvingen. Met ieder van hen is in de loop van 2015 een gesprek gevoerd ten behoeve van herindicatie. Anderzijds is veel aandacht gegaan naar zorgvuldigheid in de herindicatie en de indicatie voor nieuwe cliënten. Daarvoor is veel ingezet op deskundigheidsbevordering en het beter leren kennen van de aanbieders van zorg.

De keuzevrijheid van inwoners voor zorg is een belangrijk uitgangspunt. Daarom is gekozen voor het mogelijk maken van (tussentijdse) toetreding van aanbieders. Momenteel zijn meer dan 50 aanbieders gecontracteerd.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)?

De gemeente is bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo. Daarmee is zij verantwoordelijk voor de inkoop van zorg en het toezicht op de kwaliteit hiervan. Bij het bevorderen van een krachtige samenleving en het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers, loopt de gemeentelijke rol uiteen van sturend, bijvoorbeeld in de subsidierelatie met organisaties die uitvoering geven van algemene voorzieningen, tot stimulerend, bijvoorbeeld als het gaat om inwonersinitiatieven.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

De ontwikkelingen die in het beleidsplan zijn genoemd, gelden ook voor de Wmo. Daarnaast verwachten wij dat er een sterkere verbinding tussen de verschillende zorgdomeinen zal ontstaan. De wijkverpleegkundige zorg, huisartsen, zorgverzekeraar, zorginstellingen en gemeente hebben gedeelde belangen en uitdagingen. Dit geldt gelijksoortig voor de partijen op het terrein van wonen, welzijn, zorg. Er zullen in het kader van langer thuis wonen nieuwe vragen ontstaan naar bijvoorbeeld ontmoetingsgericht bouwen of afstemming tussen corporaties, welzijn en gebiedsteams.

Het zwaartepunt binnen de keten voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen zal meer dienen te verschuiven naar de voorkant. De verwachting is dat de verantwoordelijkheid van individuele gemeenten de komende jaren zal vergroten. Dit zal leiden tot een veranderende rol en

positie van centrumgemeente en regiogemeenten. Het betreft een kwetsbare doelgroep voor wie het vaak van belang is dat de zorg acuut ingezet kan worden. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de nadere invulling van de nieuwe rol van de gemeente.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

Het gaat bij de uitdagingen zowel op het gebied van zorg- en ondersteuningsinfrastructuur als op het gebied van wonen en zorg om het leggen van verbindingen en het smeden van coalities. Zo bieden de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeenten, de veranderende opgave van corporaties en de ontwikkeling in de rol van huisartsen kansen om elkaar rol aan te vullen en te versterken.

3 Participatiewet

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Wat is eventueel de wettelijke opdracht?

Betaald werk wordt gezien als één van de belangrijkste pijlers om mee te kunnen doen aan onze samenleving en daarmee ook zelfredzaam te zijn. De uitgangspunten die voor het sociaal domein gelden zijn ook van toepassing op de uitvoering van de Participatiewet. Het voorzien in eigen onderhoud door middel van betaald werk is hierbij leidend. Lukt dit (nog) niet dan wordt verwacht dat de uitkeringsgerechtigde op een andere wijze toch zijn steentje bijdraagt aan de samenleving door de zogeheten tegenprestatie. Dit kan op verschillende manieren vorm gegeven worden door bijvoorbeeld sociale activering, vrijwilligerswerk of mantelzorg. Bijstand is en blijft het sluitstuk van de sociale zekerheid. Van wezenlijk belang is en blijft dat er een activerende werking van het vangnet uitgaat. De uitvoering van de Participatiewet is een wettelijke taak die aan de gemeente is opgedragen, in ons geval is de uitvoering opgedragen aan het bestuur van de GR van de IGSD en voor wat betreft de sociale werkvoorziening aan NoordWestGroep N.V.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)

Vanuit haar kader stellende- en regierol heeft de gemeente in 2013, anticiperend op de invoering van de Participatiewet, besloten om de uitvoering onder te brengen in één uitvoeringsorganisatie van IGSD en NoordWestGroep. Dit om de gehele onderkant van de arbeidsmarkt vanuit één loket te kunnen bedienen. Deze integrale aanpak moet ook tot een kostenbesparing leiden. De raad stelt de kaders in een beleidsplan en verordeningen vast en de IGSD en NoordWestGroep zijn hiervoor de uitvoeringsorganisaties.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

Vanaf 2011 is er actief uitvoering gegeven aan het participatiebeleid 'Van meedoen werk maken' zoals dat door de raad is vastgesteld. Kern van dit beleid was dat iedere uitkeringsgerechtigde, ongeacht de positie op de participatieladder, een traject aangeboden kreeg, hetzij richting werk, vrijwilligerswerk, sociale activering of zorg. Mede als gevolg van de stijgende cliëntenaantallen en de krimpende re-integratiebudgetten was dit uitgangspunt niet langer mogelijk en zijn er keuzes gemaakt, waarbij primair is ingezet op jongeren en cliënten met groeipotentieel richting de arbeidsmarkt. Het cliëntenbestand van de WWB is de afgelopen 4 jaar, vooral als gevolg van de financiële crisis, gestegen met circa 200 cliënten. Per 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht geworden. Deze wet bundelt de 3 afzonderlijke wetten die tot die tijd van kracht waren, namelijk de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (WAJONG). Belangrijkste uitgangspunt is dat we zoveel als mogelijk is willen inzetten op uitstroom naar regulier werk. Dit geldt zowel voor de mensen met een WWB uitkering als voor de doelgroep van de Sociale Werkvoorziening. Dit laatste met ondersteuning van een loonkostensubsidie.

Grootste wijziging is dat er vanaf 1 januari 2015 geen nieuwe instroom in de Sociale werkvoorziening meer mogelijk is en dat alleen jongeren met een volledige arbeidsbeperking nog in de Wajong terecht kunnen. Betekent dat deze jongeren, als ze geen betaald werk vinden, in de WWB terecht komen. In 2015 ging het hierbij om circa 25 jongeren. Voor deze doelgroep is in 2015 een intensieve samenwerking ingericht tussen het Praktijkonderwijs van de RSG, het speciaal onderwijs van de

Ambelt en het jongerenloket van de IGSD. Dit alles om een 'warme overdracht' te realiseren tussen deze onderwijsinstellingen en de IGSD voor die jongeren die nog geen baan hebben en dus een beroep moeten doen op een uitkering.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar.

Verbinding zoeken met werkgevers zowel op lokaal als regionaal niveau om de uitstroom naar werk nog meer te bevorderen en daarnaast de aansluiting met de andere 2 transities.

Voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet zal er een toekomstvisie met meerdere scenario's opgesteld worden.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

In december 2015 heeft de raad ingestemd met het Plan 'Vertrouwen, Ondernemen en Verbinden' van de IGSD/NWG. Met dit plan wordt een forse injectie gegeven om in 2016 200 mensen extra uit te laten stromen naar regulier werk en het aantal uitkeringsgerechtigden met een ontheffing van de arbeidsverplichting terug te brengen naar 50. Daarnaast zullen in 2016 100 mensen vanuit de WSW met financiële ondersteuning uit moeten stromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

4 Kernen- en wijkenbeleid

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Wat is eventueel de wettelijke opdracht?

De Wmo ondersteunt de maatschappelijke trend waarbij met name voor de kernen en wijken meer ruimte wordt gecreëerd om zelf vorm en inhoud te geven aan de leefbaarheid. Op deze wijze ontstaat de mogelijkheid dat ieder dorp en wijk op eigen wijze toegesneden vraagstukken formuleert en oplossingen kan realiseren. Daar waar dat niet lukt kan de helpende hand worden toegestoken. Deze hulp moet de vrager in staat stellen zichzelf verder te helpen.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)

De rol van de gemeente is met name op het terrein van de overheidsparticipatie gericht op interventies.

Deze interventies vinden plaats middels:

- het aangaan en onderhouden van relaties
- informatieverstrekking
- stimulering
- bieden van faciliteiten
- coördinatie door het bijeenbrengen van spelers in een participatieproces

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

Bij de start van de gemeente Steenwijkerland is intensief ingezet op korte lijnen tussen de kernen en wijken en de gemeentelijke organisatie. Deze ambitie werd vastgelegd in het zogenaamde Kernen- en wijkenbeleid. Dit beleid had voornamelijk tot doel om de communicatie tussen genoemde partijen te verbeteren. Hiertoe zijn onder andere contactambtenaren aangesteld en is er een communicatieprotocol in gezamenlijkheid opgesteld.

Vanuit het Kernen- en Wijkenbeleid is als kenmerkende ontwikkeling te noemen de functie - en rolverandering van de contactambtenaar richting coördinator kernen en wijken. De contactambtenaar is niet langer het unieke gezicht van de gemeente voor de kernen en wijken. In toenemende mate vervullen alle medewerkers van de gemeentelijke organisatie deze representatieve functie.

Vanuit het team communicatie wordt binnen de kaders van het kernen en wijkenbeleid ondersteuning geboden aan de spelers in een participatieproces. Deze ondersteuning houdt in dat als coördinatiepunt de communicatielijnen tussen de deelnemers open blijven. De spelers zijn daarbij het college, collegeleden als contactwethouder, ambtelijke organisaties, Plaatselijke belangen en wijkorganisaties en initiatiefgroepen.

Ook zijn de kernen en wijken zich meer gaan richten op een verbreding van leefbaarheidsvraagstukken die spelen binnen hun gemeenschap. Vraagstukken die handelen over inrichting en zelfbeheer van openbare ruimten, bevordering vitaliteit, organiseren van informele zorg. Deze ontwikkeling vraagt een andere rol van de gemeente en de coördinator kernen en wijken.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

Er zullen meer initiatieven ontstaan van verschillende inwonersgroepen binnen de kernen en wijken. Deze initiatieven zullen zich richten op verschillende gebieden van leefbaarheid (fysiek en sociaal domein).

De initiatieven zullen worden ontwikkeld door zelfredzame inwoners. Dat kan betekenen dat groepen van inwoners op welke manier dan ook niet bij machte zijn mee te doen. Voor deze groepen zal aandacht moeten zijn om deze groepen te helpen zichzelf te helpen.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

Een op overheidsparticipatie gerichte gemeentelijke organisatie en een bewustwordingsproces bij de plaatselijke belangen en wijkorganisaties.

5 Voor- en Vroegschoolse Educatie (onderwijsachterstandenbeleid)

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Waar hebben we het eigenlijk over en wat is eventueel de wettelijke opdracht?

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) richt zich op peuters en kleuters met een (taal)achterstand. Uit onderzoek blijkt dat kinderen die met een achterstand beginnen aan het basisonderwijs, deze achterstand niet of nauwelijks meer inhalen. Door VVE kunnen kinderen op een speelse manier hun achterstand inhalen. Zo kunnen zij een goede start maken op de basisschool, waardoor de kans op zelfredzaamheid in het volwassen leven toeneemt.

Voorschoolse Educatie

Peuterspeelzalen en organisaties voor kinderopvang bieden voorschoolse educatie aan. Voorschoolse educatie is voor peuters van 2,5 tot 4 jaar. De gemeente is verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie.

Vroegschoolse educatie

Vroegschoolse educatie is voor kinderen uit groep 1 en 2 van de basisschool. De basisschool is verantwoordelijk voor de vroegschoolse educatie.

Er zijn diverse programma's voor VVE. Ze richten zich vooral op taalachterstanden. Daarnaast besteden ze aandacht aan de sociaal-emotionele, cognitieve en motorische ontwikkeling van kinderen.

Het beleidsterrein VVE (onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid) past in het algemene doel van het sociale domein: VVE draagt eraan bij dat de huidige peuters en kleuters van nu in de toekomst zoveel mogelijk zelfredzaam zijn. De ouders van deze VVE doelgroep wordt hierbij ook direct betrokken, wat bijdraagt aan het vergroten van hun opvoedvaardigheden en de taalvaardigheid van de ouders.

De wettelijke opdracht ligt vast in de huidige Wet Onderwijskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) 2010-2014 en deze opdracht is door het ministerie van OCW verlengd met de kalenderjaren 2015 en 2016. De gemeente ontvangt jaarlijks middelen voor de uitvoering van de wet OKE. Er is op dit moment een discussie binnen het ministerie van OCW over nieuwe uitgangspunten voor de verdeling van de middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (OAB) over de gemeenten vanaf 2017. Kern van het voorstel is dat er straks een evenredige verdeling is van de middelen over alle gemeenten op basis van het aantal gewichtenleerlingen.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)?

Momenteel ligt de rol van de gemeente op alle terreinen van uitvoering, stimulering tot regie.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

De beleidskaders voor dit beleidsterrein worden gevormd door de jeugdagenda "Jongtalent telt" en het daaraan gekoppelde meerjaren uitvoeringsprogramma 2011-2014⁵.

1) Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en Harmonisatie

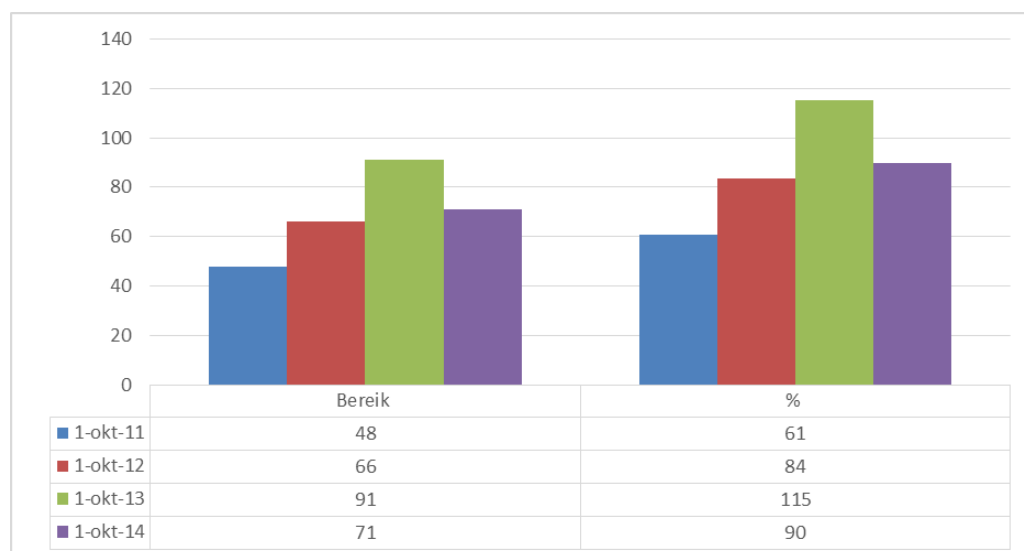
Dit thema is uitgewerkt in 5 programmalijnen in het Meerjarig uitvoeringsplan 2011-2014.

1. Doelgroepbepaling en doelgroep bereik vergroten

De gemeente heeft een heldere doelgroepbepaling, signalering en toeleiding⁶ die in de praktijk ook zo wordt toegepast. Hiernaast zijn er protocollen voor inzet van logopedie en consultatieve begeleiding door een orthopedagoog in afstemming met de methodiek KIK (kind in de kern) gemaakt.

In het jaarlijks opgemaakte monitorverslag wordt de kwaliteit in beeld gebracht, waarbij het bereik van de doelgroep VVE een onderdeel is. Jaarlijks wordt op deze manier gemonitord of de huidige situatie nog aanpassingen behoeft. De praktijk versus protocollen en beleid heeft structureel aandacht nodig; continue proces van veranderingen en aanpassingen!

In onderstaande grafiek ziet u het aantal bereikte VVE-doelgroepkinderen en percentage bereik op basis van het streefdoel van de gemeente: 75 VVE-doelgroepkinderen⁷. NB: Het monitorverslag 1 oktober 2015 is nog in uitvoering.



2. Aanbod voorschoolse educatie

In aansluiting op de grafiek uit punt 1 blijkt dat er een dekkend aanbod is gerealiseerd voor alle 2,5 en 3 jarige VVE-doelgroepkinderen dat voldoet aan de wettelijke criteria van de Wet OKE. De VVE kindplaatsen zijn financieel toegankelijk en laagdrempelig. Naast de gesubsidieerde VVE peuterspeelzaalkindplaatsen zijn er VVE kindplaatsen op de kinderopvanglocaties. Vanaf 2011 is dit

⁵ In 2015 en 2016 is gewerkt volgens de prioriteiten in dit programma, in afwachting van de nieuwe rijkskaders.

⁶ In de flyer: Optimale kansen voor alle kinderen en de daarbij behorende handboek staat de beschrijving.

⁷ Uit monitorverslag van 1 oktober 2014.

van 87 VVE kindplaatsen gegroeid naar 207 VVE kindplaatsen in 2014. Naast dit VVE aanbod subsidieert de gemeente reguliere peuterspeelzaalplaatsen.

3. Afstemming basisonderwijs doorgaande lijn; zorg- en leerlijn en registratie.

Aanbod VVE is effectief wanneer dit voor een langere periode wordt aangeboden. Anderhalf jaar is het maximale aantal jaren in de voorschoolse periode. In 2014 maakt 80% optimaal gebruik (gedurende 1,5 jaar). Dit is een stijging in de afgelopen jaren van 50% in 2012, 71% in 2013 naar 80% in 2014.

De organisatie van de doorgaande lijn⁸ naar het basisonderwijs is vastgelegd en wordt uitgevoerd in koppelbijeenkomsten van voorschool en vroegschool⁹. De regie en de uitvoering ligt bij de intern begeleider van het basisonderwijs. De overdracht wordt gerealiseerd voor alle VVE doelgroepkinderen met ouders¹⁰ en er wordt voldaan aan de wettelijke criteria waaronder aandacht voor het leerlingvolgsysteem.

Registratie is geregeld in de overdracht van voor- naar vroegschool en van JGZ 0-4 naar JGZ 4-12 en monitoring van de kwaliteit ligt in het jaarlijks monitorverslag. De onderwijsinspectie heeft in 2012 een bestandsopname gemaakt van de kwaliteit van VVE in de gemeente Steenwijkerland, waaruit bleek dat de kwaliteit van VVE over het geheel genomen goed is.

Daarnaast zijn resultaatafspraken gemaakt met de voor- en de vroegschool over de te behalen resultaten.

4. Ouderbetrokkenheid

Er is ouderbeleid gemeente breed vastgesteld, waarin duidelijke criteria zijn beschreven. Er zijn twee pilots uitgevoerd. Voor het aanbod voorschoolse voorzieningen waaronder voorschoolse educatie is een algemene folder met inlegvel gerealiseerd.

5. Voorbereidingen harmonisatie voor arrangementen spelen, zorg educatie en opvang.

Het belang van voorschoolse voorzieningen is in de afgelopen jaren toegenomen. De gemeente heeft in het recente verleden dan ook steeds geïnvesteerd in de voorschoolse voorzieningen, vooral in de peuterspeelzalen en in de samenwerking met de kinderopvangvoorzieningen en het basisonderwijs in Steenwijkerland. Vanwege enerzijds krimp en anderzijds het belang om zoveel mogelijk jonge kinderen te bereiken heeft de gemeente Steenwijkerland in 2014 besloten een ondersteuningstraject te starten samen met de peuterspeelzalen, de kinderopvang en het basisonderwijs. Dit heeft geleid tot:

- De ontwikkeling van een gezamenlijke visie met een stip op de horizon voor het jaar 2025 voor het stimuleren van samenwerking tussen de verschillende organisaties, vanuit peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs. Dit in antwoord op de demografische krimp en ter voorbereiding op de harmonisatie tussen peuterspeelzalen en kinderopvang per 1 januari 2018¹¹.
- De ondersteuning van drie pilots om VVE-aanbod te realiseren in gebieden waar geen peuterspeelzaal (meer) is.

Het ondersteuningstraject heeft er toe geleid dat alle partijen samen een subsidieaanvraag hebben ingediend bij het ministerie van OCW voor een procesregisseur samenwerking in het kader van

⁸ Notitie organisatie van de doorgaande lijn

⁹ Vroegschool is groep 1 en 2 van het basisonderwijs

¹⁰ Overdrachtsprotocol

¹¹ De harmonisatie betreft het rijksbeleid om de kwaliteitseisen en de financieringsstructuur voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang gelijk te trekken. De gelijklopende kwaliteitseisen gaan (naar verwachting) in op 1 januari 2018. Hiermee wijzigt het speelveld van de voorschoolse voorzieningen.

krimp. Deze aanvraag is in februari 2016 gehonoreerd. Daarmee komt er een concreet vervolg op de stip op de horizon.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

De rol van de gemeente op dit terrein is zowel vanuit de wettelijke veranderingen als ook vanuit de veranderingen van het brede sociale domein mogelijk aan het veranderen. De belangrijkste veranderingen liggen op de volgende deelgebieden:

- 1) Het rijksbeleid ten aanzien van de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De kwaliteitseisen en financieringsstructuur worden voor beide voorzieningen gelijkgeschakeld.
- 2) De harmonisatie gaat tevens gepaard met veranderingen in de rijksfinanciering. De bestaande decentralisatie-uitkering wordt stopgezet en de middelen worden gebruikt voor dekking van de plannen rondom de harmonisatie. Hoe dit er financieel uit komt te zien, is nog onbekend.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

De belangrijkste uitdaging is om zo goed mogelijk in te spelen om de veranderende wet en regelgeving in het kader van de harmonisaties en de bijbehorende wijzigingen in de financiering van de voorschoolse voorzieningen door het rijk.

Door de harmonisatie wordt de integratie van kinderdagverblijven en peuterspeelzaalwerk makkelijker, waardoor het ook weer makkelijker wordt een passend voorschools aanbod te creëren in dunner bevolkte gebieden – bijvoorbeeld door voorzieningen samen te voegen. Dit heeft weer consequenties voor de organisatie en bekostiging van het VVE-aanbod, want de huidige bekostigingssystematiek is gebaseerd op vaste VVE-groepen bij peuterspeelzalen. De harmonisatie kan leiden tot een versnippering van het VVE-aanbod, wat weer een uitdaging vormt voor de kwaliteitsbewaking.

Andere uitdagingen betreffen:

* Samenwerking versterken met welzijn, onderwijs, voorschoolse voorzieningen, bibliotheek, laaggeletterdheid, sport/cultuur.

- a. Pilots van scenario's ruimte geven
- b. Pilots ouderbetrokkenheid evalueren en implementeren
- c. Verbinding zoeken met laaggeletterdheid vanuit leesbevorderingslijn en onderwijs als vind- en leerplaats.

* Samenwerking met zorginstellingen versterken> van curatief naar preventief

- a. Implementeren van pilots ouderbetrokkenheid – preventie op basis van de collectieve vraag, bijv. opvoedingsvaardigheden
- b. Pilot zorg; passend onderwijs relatie voorschoolse voorzieningen
- c. Casuïstiek niveau; consultatieve begeleiding van de orthopedagoog en inzet van logopedie

* Vergroten van het inzicht in de tevredenheid van ouders over het VVE-aanbod

* Vergroten van het inzicht in de resultaten van VVE.

6 Onderwijsachterstandenbeleid / Brede Scholen

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Waar hebben we het eigenlijk over en wat is de wettelijke opdracht?

De ministeries van OCW en VWS hanteren in hun Beleidsbrief 2000 de volgende omschrijving voor de Brede School: “Een brede school is een netwerk van onderwijs en andere voorzieningen voor kinderen en ouders, zoals opvang, zorg, welzijn, cultuur, sport et cetera, met als doel de actieve deelname van kinderen aan de samenleving te bevorderen, kinderen een goede dagindeling te bieden, mogelijke achterstanden van kinderen weg te nemen en hun sociale competentie te vergroten”. Meer dan 50% van de gemeenten werkt aan de realisatie van brede scholen. Zie ook www.bredeschool.nl. Brede scholen geven dus bij uitstek vorm aan verbindingen op wijkniveau, met als doel – uiteindelijk – de zelfredzaamheid van de nu nog jonge inwoners (n hun ouders) te versterken. Daarnaast versterkt een netwerksamenwerking van Brede School – zoals we die in Steenwijkerland kennen - de sociale cohesie in en rondom onderwijs in een wijk of stad.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)?

De rol van de gemeente is faciliterend.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

In de gemeente zijn twee brede scholen namelijk de Brede School Stad Vollenhove en Brede School Steenwijk-West. In deze twee brede scholen werken samen: basisschool, kinderopvang en peuterspeelzaal. In Steenwijk-West aangevuld met CJG en Timpaan. Samen zorgen deze organisaties voor het opstellen en uitvoeren van een programma van activiteiten die bijdragen aan sociale cohesie, sociale competentie, sociale zelfredzaamheid, taalontwikkeling en participatie. Niet alleen van de kinderen, maar ook voor ouders en andere inwoners van de wijk. Deze activiteiten worden uitgevoerd in samenwerking met weer andere organisaties. Het betrekken van ouders en de buurt bij de activiteiten is een vast onderdeel. Voorbeelden van activiteiten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd zijn: het vergroten taalvaardigheden van ouders via de methodiek ‘Taal is de sleutel tot groei’, activiteiten voor ouders met dreumessen, computerlessen voor ouders, (voorzichtige) verbreding van de Kanjermethodiek¹² naar de wijk en de organisaties van NT2-lessen op school. De gemeente draagt middels subsidie bij aan de coördinatie van de Brede Scholen.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

De belangrijkste ontwikkeling ligt in dit beleidsplan besloten: de actieve vormgeving van verbindingen op wijkniveau. De brede scholen zullen in de nieuwe netwerken een logische plek moeten krijgen.

¹² De Kanjermethodiek is een methodiek om de sociaal-emotionele vaardigheden van kinderen te vergroten. Hij wordt op veel scholen toegepast, maar elementen ervan kunnen zeker ook in de wijk worden toegepast, waardoor er een eenduidige benadering van de kinderen ontstaat.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

- Benutten van de kansen van brede schoolnetwerksamenwerkingsvormen binnen het sociaal domein.
- Onderzoek wijst uit dat mensen die beperkingen hebben op gebied van taal behoren tot een kwetsbare groep in de samenleving. Door het vergroten van de taalvaardigheid van ouders, wordt bijgedragen aan participatie en re-integratie van ouders in een achterstandssituatie. Dat bevordert de taalontwikkeling van kinderen, maar meer nog dan dat draagt de taalontwikkeling van ouders bij aan het vergroten van de algemene kennis, contacten in de wijk en aandacht voor vrijwilligerswerk.
- De uitdaging is om de Brede Scholen als instrument in te blijven zetten om te komen tot een vangnet voor kwetsbare groepen en de zelfredzaamheid te vergroten.

7 Onderwijshuisvesting

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Wat is eventueel de wettelijke opdracht?

De overheid heeft de zorg voor het onderwijs grondwettelijk verankerd. In artikel 23 van de Grondwet staat dat het onderwijs een aanhoudende zorg is van de regering. Een deel van die zorg - namelijk de huisvesting van het onderwijs - is formeel neergelegd bij de lagere overheid, de gemeente. Deze gemeentelijke taak voor de onderwijshuisvesting is uitgewerkt in de onderwijswetgeving: Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs.

De gemeente draagt zorg voor de voorzieningen in de huisvesting voor alle scholen op het grondgebied van de gemeente. Dit is dwingend recht, wat betekent dat zij zich daar niet aan kan onttrekken. Deze zorgplicht geldt voor het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs.

De gemeente heeft geen taken in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs.

In het VNG rapport 'de lat omhoog' is de toekomst verkenning op onderwijshuisvesting gepresenteerd (september 2015). Hierin wordt aangegeven dat enkel de realisatie van de harde kant, de stenen, onvoldoende is om goed, modern en toekomstbestendig onderwijs voor alle kinderen te kunnen waarborgen. Kwalitatief goed onderwijs vraagt om meer dan alleen een schoolgebouw in de buurt, wijk of regio. Een goede samenwerking met andere disciplines vraagt om de (verdere) ontwikkeling van integraal beleid in het sociale domein.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)?

De gemeente heeft in beginsel een faciliterende rol. De schoolbesturen zijn op het gebied van de huisvesting eerst aan zet. Uiteraard is het ook voor de gemeente van groot belang dat de kinderen kwalitatief goed onderwijs krijgen in geschikte huisvesting. De gemeente zoekt hierin verdergaande samenwerking met de schoolbesturen om dit doel te realiseren.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

De gemeente is formeel verantwoordelijk voor de huisvesting van het onderwijs. Op het gebied van onderwijshuisvesting was geen vastgelegde visie. Voorheen is vooral ingestoken op de ontwikkeling van samenwerkingsscholen, mede in verband met de toenemende daling van het aantal leerlingen. De belangrijkste wapenfeiten van de afgelopen vier jaar zijn de ontwikkelingen van de fusieschool in Giethoorn en de samenwerkingsschool in de wijk De Gagels.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

Op het gebied van onderwijs en de daarmee samenhangende huisvesting van het onderwijs gaan we de komende jaar in de gemeente Steenwijkerland vooral de volgende ontwikkelingen verder zien:

- Daling van het aantal leerlingen in de gemeente Steenwijkerland
- Toenemend aantal kleine scholen
- Verouderd vastgoed (schoolgebouwen)
- ICT ontwikkelingen in het onderwijs

- Duurzaamheid van een schoolgebouw en ook de bewustwording van de noodzaak van een gezonde en duurzame samenleving bij kinderen
- Harmonisatie en de ontwikkeling van integrale kindcentra
- Onderwijshuisvesting en de verbinding met het sociaal domein
- Verdergaande samenwerking in de regio op het gebied van onderwijshuisvesting
- Doordecentralisatie van de financiële middelen

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

Bovenstaande vraagt om een “visie op onderwijshuisvesting”. Hiertoe is begin 2016 een aanzet gemaakt. De verdere uitwerking van de visie doen we in nauwe samenwerking met de betreffende schoolbesturen. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente Steenwijkerland staat voor duurzaam en toekomstbestendige onderwijshuisvesting voor alle kinderen binnen de gemeente. Er wordt gestreefd naar het realiseren van het op onderwijs afgestemde duurzame huisvesting, aansluitend bij onderwijskundige ontwikkelingen en gerelateerde voorzieningen in de omgeving, waarbij het kind centraal staat.

8 Voortijdig schoolverlaten (onderwijsachterstandenbeleid)

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Waar hebben we het eigenlijk over en wat is de wettelijke opdracht?

Het betreft een doorgaande lijn van jongeren in de leeftijd vanaf primaire onderwijs (11 jaar) tot 27 jaar waarbij het doel gericht is op het behalen van een startkwalificatie¹³ en wanneer dit niet mogelijk is zorg te dragen voor een volwaardige plaats in de maatschappij zodat deze jongeren als volwassenen meedoen in de maatschappij/ participeren. Met een startkwalificatie hebben jongeren een beter toekomstperspectief op de arbeidsmarkt en in de maatschappij¹⁴. Met andere woorden: het voorkomen van schooluitval draagt direct bij aan het vergroten van de kansen van jongvolwassenen om zelfstandig deel te kunnen nemen aan economisch en maatschappelijk verkeer.

De wettelijke opdracht RMC (regionaal meld en coördinatiepunt) wordt veranderd in 2016¹⁵. De nieuwe landelijke doelstelling die hierin wordt genoemd is: *“De urgentie om schooluitval aan te pakken blijft daarom onverminderd hoog. Ik moedig gemeenten, onderwijs en andere betrokken partijen aan de schooluitval nog verder terug te dringen. Daarom stel ik een nieuw, nog scherper doel: in 2021 mogen er maximaal 20.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters per jaar zijn (gemeten over schooljaar ‘19/20)’*.”

De uitvoering van deze wet vindt plaats in nauwe samenwerking met de regio IJssel Vecht. VSV betreft voornamelijk jongeren die buiten de gemeente naar school gaan of gingen. Regionale afstemming is dan ook van groot belang om er voor te zorgen dat alle kinderen beeld zijn. Ook de afstemming met de arbeidsmarkt vergt een regionale aanpak.

De Participatiewet - ingevoerd 1 januari 2015 - draagt (onder meer) zorg voor verandering met betrekking tot de doelgroep jongeren met een arbeidsbeperking (voorheen Wajong via UWV) binnen de sluitende aanpak Wiedenmodel/Jongerenloket.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)?

Momenteel ligt de rol van de gemeente op alle terreinen van uitvoering, stimulering tot regio. Waarbij opgemerkt dat de uitvoering van de Participatiewet bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst ligt.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

Sinds 2009 werken we in Steenwijkerland met het Wiedenmodel. Het Wiedenmodel is een sluitende aanpak voor jongeren 11-27 jaar. Het model is ontwikkeld met de intergemeentelijke sociale dienst (IGSD), leerplicht, UWV¹⁶ en met het RMC (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt). De kracht is de

¹³ Een startkwalificatie is een diploma van de havo, het vwo, of het mbo niveau 2 of hoger.

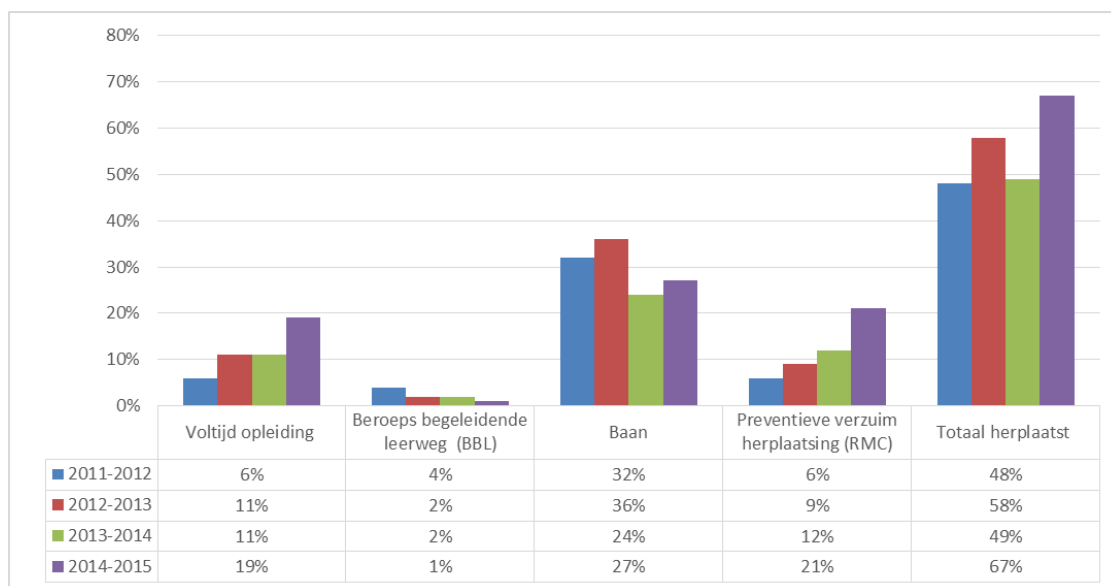
¹⁴ Levin, The payoff to investing in educational justice, 2009:38; Ecorys, Maatschappelijke kosten baten analyse vsv, 2009; CPB, De prijs van gelijke zorg, bij CPB policy brief 2013/01

¹⁵ Kamerbrief ministerie OCW van 16 februari 2016 Succesvolle aanpak voortijdig schoolverlaten krijgt een krachtig vervolg

¹⁶ Het UWV neemt vanaf 2014 niet meer direct deel aan het jongerenloket in verband met verhuizing naar Zwolle (opschaling arbeidsmarktregio)

integrale samenwerking tussen de bovengenoemde partijen met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid voor de werkprocessen. Het Wiedenmodel sluit aan bij het jongerenloket: een samenwerking tussen UWV*, IGSD en RMC. Jongeren van 18 – 27 jaar (met of zonder startkwalificatie) kunnen hier terecht met vragen, voor doorverwijzing of advies. Jongeren zonder startkwalificatie worden zoveel mogelijk toegeleid tot het (ver)volgen van een opleiding. Voor jongeren met startkwalificatie sturen we aan op structurele uitstroom doormiddel van maatwerktrajecten en helpen zo jeugdwerkloosheid te voorkomen. In de afgelopen jaren is dit model verfijnd en zeer succesvol geworden.

In de jaarrapportages van de afgelopen jaren is het totaal aantal herplaatsingen voor de gemeenten Steenwijkerland en Westerveld uitgewerkt. In onderstaande tabel zijn de resultaten in percentages van het totaal aantal in begeleiding genomen jongeren van dat jaar exclusief verhuizers, doorstromers en onterechte meldingen in beeld gebracht. In 2014-2015 gaat het om een aantal van 192 jongeren.



Naast lokale informatie en cijfers worden jaarlijks landelijk de resultaten van het RMC middels de effectrapportage in beeld gebracht.

Uit de landelijke cijfers¹⁷ blijkt dat nieuwe voortijdig schoolverlaters (doelgroep RMC 18-23 jaar) in de gemeente Steenwijkerland een percentage kent van 1,5% in 2013-2014. Het landelijke percentage is 1,9% en die van de RMC regio (IJssel- Vecht) is 1,4%.

Binnen de sluitende aanpak wordt vanaf 1 augustus 2015 gewerkt met een ander jongeren-volgsysteem (JVS). De invoering is gerealiseerd.

¹⁷ <http://www.vsvverkenner.nl/gemeente/1708/steenwijkerland/vergelijken/resultaten>

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

De ontwikkelingen in hoofdstuk 3 zijn direct van invloed op dit beleidsterrein, met name de steeds hogere eisen die in de samenleving worden gesteld. Hierdoor zal het naar verwachting voor jongeren lastiger worden om de startkwalificatie te behalen. Ook de invoering van de Jeugdwet en de Participatiewet zijn belangrijke veranderingen. Bij voortijdig schoolverlaten spelen regelmatig ook zorgvragen een rol. De toegang tot de Wajong is voor veel jongeren afgesloten.

Landelijk speelt voorts het voornemen om de financieringsstromen op het gebied van VSV te wijzigen. De budgetten zullen anders worden verdeeld tussen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en het RMC. Wat dit financieel betekent voor de gemeente Steenwijkerland, is nog niet bekend.

Daarnaast spelen er regionale ontwikkelingen die van invloed zijn op de lokale uitvoeringspraktijk. In februari 2016 heeft een verkennend onderzoek plaatsgevonden over de mogelijkheden van verder gaande regionale samenwerking¹⁸ RMC en LPA. Zo is er de noodzaak om VSV-ers op een gelijklopende wijze te registreren, zodat kinderen die buiten de eigen gemeente op school zitten goed in beeld blijven.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

De uitdaging is bovenal er voor blijven zorgen dat het aantal voortijdig schoolverlaters zo laag mogelijk is en schoolverlaters zo snel mogelijk terug leiden naar werk of school, waarbij de jongeren op het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs extra aandacht verdienen. Bovenal is het de komende jaren van belang om de aansluiting tussen onderwijs, werk en zorg stevig te versterken. De vorming van één toegangsteam biedt kansen om deze afstemming te versterken. Onderzocht moet worden hoe het huidige jongerenloket het best gepositioneerd kan worden in het gebiedsteam.

Andere uitdagingen betreffen het vinden van een goede balans tussen regionale en lokale uitvoering. Enerzijds is regionale samenwerking essentieel voor een goede aansluiting met werkgevers en om alle voortijdig schoolverlaters op tijd in beeld te krijgen. Anderzijds biedt lokale uitvoering veel kansen om de aansluiting tussen onderwijs, jeugdhulp en het voorliggend veld (sport, cultuur, jongerenwerk) goed vorm te geven.

Tot slot willen we graag meer inzicht in de tevredenheid van jongeren over de aanpak van voortijdig schoolverlaten.

¹⁸ DENSA 14 januari 2016: Verkenning verdergaande regionale samenwerking leerplicht en RMC door Lazlo van Donkelaar.

9 Laaggeletterdheid/ volwasseneducatie

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Waar hebben we het eigenlijk over en wat is de wettelijke opdracht?

Binnen het sociale domein is de aanpak van laaggeletterdheid een preventieve aanpak op het voorkomen van curatieve zorg en uitkeringsaanvragen. Investeren op laaggeletterdheid draagt bij aan maatschappelijke participatie, gezondheid en zelfredzaamheid.

1 op de 9 Nederlanders tussen de 16 en 65 jaar heeft moeite met lezen en schrijven. Dat maakt hen onnodig kwetsbaar in de samenleving en zorgt vaak voor schaamte, een slechtere gezondheid en minder kansen op de arbeidsmarkt. Veel van deze mensen vinden informatie over medicijnen vaak ingewikkeld, waardoor de kans groot is dat zij deze medicijnen verkeerd innemen. Of zij zijn niet in staat een sollicitatiebrief te schrijven of een vacaturetekst goed te lezen, waardoor zij moeilijk een baan kunnen vinden¹⁹.

Wettelijk kader en regionale afstemming

Het wettelijk kader voor laaggeletterdheid ligt besloten in de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). Sinds 1 januari 2015 keert het rijk de bijbehorende middelen aan de centrumgemeente. Daarvoor kreeg de gemeente ze rechtstreeks van het rijk Regionaal en lokaal zijn er afspraken en plannen gemaakt voor de inzet van de middelen en de verdeling over de regiogemeenten. De gemeente Steenwijkerland zet de middelen in voor de taalpuntdocent en koopt formele cursussen in bij de ROC's.

Het Rijk (ministerie SZW) heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd door het Actieplan laaggeletterdheid op te stellen en uit te voeren. Hiervoor heeft Stichting Lezen & Schrijven in 6 arbeidsmarktregio's, waaronder de arbeidsmarkt Regio IJsselvecht, gewerkt aan een infrastructuur Taal voor het Leven. Vanaf 2016 zijn drie ministeries (OCW, SZW en VWS) gezamenlijk gekomen met het actieplan: 'Tel mee met taal'.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)?

Momenteel ligt de rol van de gemeente op alle terreinen van uitvoering, stimulering tot regie.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

De gemeente Steenwijkerland heeft in 2014 het uitvoeringsprogramma laaggeletterdheid: 'Aanpakken van laaggeletterdheid = investeren in de toekomst' opgesteld en heeft hier vervolgens uitvoering aan gegeven. In dit uitvoeringsprogramma is het ambitieniveau hoog, namelijk: Het aantal laaggeletterden in Steenwijkerland blijven terugdringen. In eerste instantie met 15% in 2017 tot 3600 laaggeletterden. Dit komt neer op totaal 635, of wel jaarlijks ongeveer 160, minder laaggeletterden. Op 31-12-2015 is het aantal cursisten 113. Waarschijnlijk is de taakstelling van 3.600 té ambitieus²⁰. Niettemin blijven we ons inzetten de beoogde verlaging te halen. De ervaringen tot nog toe laten zien dat het lastig is de doelgroep te bereiken en toe te leiden naar de cursussen. De visie is dat geletterdheid een basisvoorwaarde is voor een gezonde en duurzame samenleving. Het gaat hierbij om alle laaggeletterde volwassenen in Steenwijkerland, autochtoon en allochtoon. Het is noodzakelijk

¹⁹ Uit Taal voor het leven januari 2016

²⁰ Dit aantal is gebaseerd op een schatting van het aantal laaggeletterden in Steenwijkerland. Het is onmogelijk om het aantal laaggeletterden in de gemeente direct in beeld te brengen.

om de aanpak van laaggeletterdheid te verankeren in de samenleving zodat huidige en nieuwe laaggeletterden gestimuleerd worden zich te ontwikkelen in hun taalvaardigheid.

In 2014 en 2015 zijn de volgende onderdelen gerealiseerd:

- Taalpunt is geopend op 12 september 2014.
- Promotieteam, bestaande uit vrijwilligers, is met ondersteuning van Stichting Lezen & Schrijven gestart.
- Uitvoering van formeel taalleren in de cursussen NT1 en NT2 in 2014 en 2015
- Uitvoering van informeel leren in de 1 op 1 begeleidingen tussen een cursist en geschoolde taalcoach, waaronder Taal voor Thuis door specifiek opgeleide taalcoaches.
- Een combinatie van formeel leren en informeel leren is de cursus binnen Stichting Kringloopwinkels Steenwijk e.o.. Door deze vorm en opzet zijn neven zaken zoals de intakeprocedure, de route van aan- en afmelden, verbinding met arbeidsmarkt (Werkervaringsplek (WEP), conversatiegroepen en spreekgroepen opgepakt.
- Verkenning op het gebied van de uitrol van het Taalpunt naar Vollenhove en het programma Taal is de Sleutel tot Groei.
- Het programma Taal voor Thuis is uitgevoerd in de Brede School Steenwijk-West in samenwerking met Stichting Lezen & Schrijven. Binnen de Brede School Steenwijk-West is gekozen om het programma te borgen.
- Uitvoering programma Taal is de Sleutel tot Groei in de Brede School Steenwijk-West.
- In de week van laaggeletterdheid zijn verschillende activiteiten uitgevoerd bijvoorbeeld: taalcafé en promotie tijdens kopje cultuur.
- De taalmeter is op diverse plaatsen ingezet waaronder de Intergemeentelijke Sociale Dienst en Kringloopwinkels Steenwijk e.o.
- Taalbrochure taalprogramma's 0-8 jaar is uitgegeven © vanuit het actieplan Tel mee met Taal valt dit onder de actielijn leesbevordering.

Naast deze successen zijn er een aantal ontstane knelpunten opgelost. Het gaat daarbij om:

- Wisseling van taalpuntdocent/coördinator
- Wisseling van voorzitter werkgroep laaggeletterdheid en promotie team
- Wisseling regio coördinator Stichting lezen en schrijven.

Samengevat: Er is een enorme bloem gaan bloeien. Het is nu tijd om die bloem een goede bodem en steun te geven, zodat die bloem kan doorbloeien en vruchten blijft voortbrengen.

Stand van zaken in januari 2016:

115 cursisten nemen deel aan informeel en/of formeel leren / 38 nieuwe intakes vanaf juni 2015 / 50 taalcoaches / 4 formele cursussen

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar.

De ontwikkelingen in hoofdstuk 3 zijn direct van invloed op dit beleidsterrein, met name de steeds hogere eisen die in de samenleving worden gesteld. Laaggeletterdheid zal in de toekomst meer nog dan nu de deelname aan de samenleving belemmeren. Hetzelfde geldt overigens voor laaggecijferdheid.

Een andere belangrijke ontwikkeling is het rijksvoornemen om de middelen in de toekomst toe te voegen aan de algemene uitkering, waardoor de gemeente ze weer rechtstreeks ontvangt. Dit betekent een vergroting van de beleidsvrijheid van de gemeente en derhalve meer mogelijkheden voor maatwerk. Regionale samenwerking kan van meerwaarde zijn als het gaat om de aansluiting met werkgevers.

De toekomstige inzet op het versterken van verbindingen (zie transformatielijn 'verbindingen') biedt kansen om de signalering van laaggeletterdheid en de toeleiding naar taalaanbod te versterken.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

De uitdaging ligt vooral besloten in:

- het versterken van de signalering van laaggeletterden en de toeleiding naar taalaanbod, onder meer door het verstrekken van de samenwerking met arbeid en onderwijs als vinden en leerplaats;
- versterken van de toeleiding naar taalaanbod
- vergroten van het inzicht in de effectiviteit van het bestaande aanbod
- vergroten van het inzicht in de klanttevredenheid van deelnemers aan het taalaanbod
- terugdringen laaggecijferdheid.

10 Welzijn

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Wat is de wettelijke opdracht?

De opdracht van welzijn is het ondersteunen van mensen bij zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, vanuit eigen kracht en met inzet van de omgeving; het stimuleren van actief burgerschap en verbindingen leggen tussen vrijwilligers en burgers, tussen informele en formele netwerken, tussen professionals in eerste en tweede lijn en hulp bieden of inschakelen als zelfredzaamheid ontbreekt. Deze opdracht naadloos aan bij onze wettelijke opdracht in het sociaal domein, in het bijzonder de Wmo.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities van voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

Het welzijnsbeleid wordt in Steenwijkerland voor een groot deel uitgevoerd door Timpaan Welzijn. Bij Timpaan zijn o.m. de volgende taken belegd: de ondersteuning vrijwillige inzet en participatie van inwoners in wijken en kernen; de ondersteuning van vrijwilligers(werk); jongerenwerk (zie ook p. 77) en inburgering van nieuwkomers. De ondersteuning van vrijwilligers heeft zich de laatste jaren doorontwikkeld van structurele aanwezigheid van een professional bij activiteiten naar tijdelijke ondersteuning en een vangnetfunctie voor vrijwilligers(groepen). Naast continuering van de basistaken zijn er de afgelopen jaren nieuwe projecten opgezet op het terrein van schuldhulpverlening, participatie en maatschappelijke stage. De ondersteuning van mantelzorgers en zorgvrijwilligers wordt uitgevoerd door het Mantelzorgnetwerk Steenwijkerland. Dit netwerk heeft het aantal ingeschreven mantelzorgers gestaag zien groeien, evenals het aantal verbonden zorgpartijen.

Om haar wettelijk taak in het sociaal domein uit te voeren, met name op het gebied van samenleving, vrijwilligers en ondersteuning, heeft de gemeente met bovengenoemde organisaties een subsidierelatie. Hierbij wordt koers, de rol en activiteiten periodiek afgestemd.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

Vernieuwing en transformatie in het maatschappelijk domein betekent ook een andere rol van maatschappelijke instellingen en inwoners. 'Welzijnsfuncties' worden niet alleen uitgevoerd door een welzijnsorganisatie, maar ook door de vele informele verbanden en vrijwilligersorganisaties, ouderenbonden, GGZ steunpunten, kerken etc. En door professionele organisaties als zorginstellingen, woningbouwcorporaties en scholen etc. De grenzen tussen formele en informele organisaties in welzijn, wonen, zorg, werk en onderwijs wijzigen. Dit vraagt om een nieuwe lokaal samenspel, nieuwe verhoudingen en werkwijzen en kan niet los gezien worden van bijvoorbeeld de ontwikkeling naar integrale gebiedsteams.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

De transformatie vraagt om heroverweging van de visie op welzijn en de invulling van welzijnstaken. Er zijn (andere) benaderingen nodig die uitgaan van een andere verantwoordelijkheidsverdeling (meer eigen kracht en verantwoordelijkheid van inwoners) en die met minder kosten tot andere en betere resultaten leiden. De rol van welzijn zal dan ook worden herijkt en geherdefinieerd, zodanig dat dit optimaal aansluit bij het beleid in het hele sociaal domein.

11 Jongerenwerk

Hoe past jongerenwerk binnen opdracht sociaal domein?

Het hebben van jongerenwerk is geen doel, maar een middel voor vroegsignalering en het doen van lichte preventieve interventies op groepen jongeren en soms op individuen. Een deel van de jongeren groeit niet op vanuit een gezonde veilige thuisbasis. In de puberteit ontstaat er sowieso vaak een verwijdering van het thuisfront tijdens de zoektocht naar de eigen identiteit en spelen groepsdruk en onzekerheid een grote rol. Jongeren staan in deze fase ook open voor experimenteren met (risicovol)gedrag.

Door de aanwezigheid van jongerenwerk op straat, school, het jongeren centrum de Buze, maar ook steeds meer op social media wordt er contact gelegd met deze kwetsbare jongeren en is er (deels) zicht op wat er speelt en op (groepen) jongeren die de verkeerde kant op gaan. Behalve signalering kan jongerenwerk zelf door middel van gesprekken lichte interventies plegen of toeleiden naar zorg.

Wij faciliteren jongerenwerk van Timpaan door middel van subsidie.

Korte terugblik

De afgelopen jaren zijn hanggroepen nauwlettend gevolgd en zijn er succesvolle interventies gepleegd op groepen die overlast gevend waren. Op dit moment hebben wij geen overlastgevende hanggroepen. Echter op het moment dat deze wel weer ontstaan, is interventie vanuit jongerenwerk de eerste insteek en pas als dat niet lukt, wordt handhaving/politie hiervoor ingezet.

Daarnaast is er de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in een plek voor de jeugd. Het jeugdhonk Oldemarkt is vernieuwd en de Buze is verbouwd. Hiermee is er ook een alternatieve plek voor jongeren in Oldemarkt en Steenwijk (de plaatsen waar het meeste jeugdoverlast ervaren wordt in de afgelopen jaren).

Verder ondersteunt en stimuleert jongerenwerk mensen die iets willen betekenen voor jongeren. Zo draaien er in een aantal kernen met vrijwilligerswerk speciale meidengroepen of zijn er activiteitencommissies ontstaan.

Belangrijkste ontwikkelingen

Preventie wordt steeds belangrijker. Vroegtijdig ingrijpen voorkomt verergering van problematiek en maakt dat lichte interventies nog effectief zijn. Vroegsignalering is hierin essentieel. Jongerenwerk zit nog voor de toegang en veel van wat zij doen is niet duidelijk zichtbaar of meetbaar. Jongerenwerk moet zich goed positioneren in het de veranderde zorgveld en het zorgveld goed overzien.

Daarnaast wordt het steeds lastiger de kwetsbare jeugd te vinden. Het fenomeen 'hangjeugd' loopt terug. Jongeren hangen steeds minder op straat, maar zwerven tegenwoordig rond in de digitale wereld. Daar zijn ze veel lastiger te vinden en te bereiken. Jongerenwerk moet vernieuwen en vindingrijk zijn om haar doelgroep te blijven vinden.

12 Armoedebestrijding (minimabeleid en schuldhulpverlening)

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Wat is eventueel de wettelijke opdracht?

De algemene opdracht voor het sociaal domein - het vergroten van zelfredzaamheid en het effectiever en efficiënter organiseren van het vangnet- kan ook toegepast worden binnen het beleidsterrein van de armoedebestrijding. Sterker nog hier zijn al aanzetten toe gedaan. Zo wordt bij de schuldhulpverlening al nadrukkelijk gekeken naar de eigen kracht en het opnieuw weer (financieel) zelfredzaam worden van cliënten. Ook wordt hierbij al gebruik gemaakt van de inzet van vrijwilligers. Naast een inhoudelijk argument speelt ook het financieel belang, namelijk een teruglopend budget voor schuldhulpverlening, hierin een rol.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)

De IGSD is de uitvoeringsorganisatie voor zowel het minimabeleid als de schuldhulpverlening (integrale toegangspoort) binnen de kaders zoals die door de raad zijn vastgesteld. De gemeente voert nog een regierol die zich gemanifesteerd heeft in de organisatie van een ketenoverleg armoedebestrijding. Zowel professionele- als vrijwilligersorganisaties zetten zich gezamenlijk in om meer afstemming en hulp te kunnen bieden aan mensen die een beroep moeten doen op het gemeentelijk vangnet. De uitvoering van het minimabeleid is een wettelijke taak die opgenomen is in de Participatiewet.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

We hebben de afgelopen jaren met ons minimabeleid ('Iedereen aan Boord') en schuldhulpverlening erop ingezet dat iedereen zoveel mogelijk mee kon doen aan de samenleving. Dit door financiële ondersteuning bij o.a. sociaal en culturele activiteiten en via het jeugd-sportfonds en de bijzondere bijstand. Ditzelfde geldt voor deelname aan het peuterspeelzaalwerk en het volgen van voortgezet onderwijs waar extra ondersteuning wordt geboden voor mensen op bijstandsniveau. Bij de schuldhulpverlening is de nadruk meer komen te liggen op de integrale benadering van deze problematiek. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn een actieve opstelling van de schuldenaar, uitgaan van eigen kracht en de sociale omgeving en de inzet wordt afgestemd op de regelbaarheid van de schuldenaar en schuldsituatie. Preventie, zowel vooraf als achteraf, speelt hierin een grote rol.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

Onder druk van demografische ontwikkelingen, een relatief hoge werkloosheid binnen onze gemeente en een hoog WWB bestand is de verwachting dat het beroep op het vangnet nog eerder toe dan af zal nemen.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

Om tot een effectiever en efficiënter vangnet te komen zal nog meer ingezet moeten worden op preventie zowel aan de voorkant (vroegsignalering) als aan de achterkant (nazorg). Het vangnet van de sociale zekerheid zal nog meer activerend ingezet moeten worden, waarbij uitstroom naar betaald werk primair is en een tegenprestatie gevraagd wordt voor de categorie met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

13 Gezondheidsbeleid

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Wat is eventueel de wettelijke opdracht?

Gezondheid en welbevinden, het bevorderen van een gezonde levensstijl en het voorkomen/ uitstellen van ziekte draagt bij aan de zelfredzaamheid van onze inwoners. Gezondheid draagt bij aan betere schoolprestaties en (werk)participatie. Gezonde burgers kunnen zorgen voor zichzelf, anderen, hun buurt en gemeente. Het gezondheidsbeleid in de gemeente draagt hieraan bij. Het is gericht op preventie, voorlichting en advies, ontwikkeling en monitoring.

De publieke gezondheidszorg wordt in de Wet publieke gezondheid (Wpg) omschreven als 'gezondheidsbevorderende maatregelen voor de bevolking of specifieke groepen daaruit, waaronder begrepen het voorkomen en het vroegtijdig opsporen van ziekten'. De Wpg is vooral gericht op het bevorderen van algemene gezondheid en het voorkomen van ziekten bij risicogroepen.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein?

Publieke gezondheid is op grond van de Wpg een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, GGD-en en het rijk. Zij vervullen elk zowel eigen als complementaire taken.

De rol van de gemeente is om preventieve maatregelen te nemen om de gezondheid van haar inwoners te beschermen en te bevorderen. Dit doet de gemeente door zorg te dragen voor het uitvoeren van de wettelijk verplichte taken op het gebied van publieke gezondheid, infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg. De GGD IJsselland voert deze taken uit met uitzondering van de jeugdgezondheidszorg van 0-4 jaar, die belegd is bij ZONL (zie ook Jeugdgezondheidszorg, p. 81)

Daarnaast ligt er een uitdaging in het afstemmen van gemeentelijk gefinancierde, gezondheid bevorderende maatregelen met preventieve en curatieve activiteiten in de eerste lijn. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente, zorgaanbieders en zorgverzekeraar

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities van voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

Naast de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van publieke gezondheid, is in de lokale gezondheidsagenda (2014-2018) gekozen voor inzet op preventie. Zo is een breed sportstimuleringsprogramma uitgevoerd (zie p. 83 e.v.) en een uitvoeringsprogramma jeugd en alcohol. Ook investeren in preventieve geestelijke gezondheidszorg is van belang. Dit draagt bij aan het voorkomen van zwaardere zorg en hulpverlening. De stichting Mindfit ontvangt hiervoor subsidie van de gemeente en heeft een breed preventief aanbod toegankelijk voor alle inwoners.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

Recent is landelijk het begrip *positieve gezondheid* geïntroduceerd en omarmd door het rijk en de GGD'en. Positieve gezondheid wordt gedefinieerd als '*het vermogen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven*'. Doordat in deze definitie de nadruk ligt op veerkracht en eigen regie, voelen inwoners zich in hun kracht aangesproken en niet uitsluitend benaderd als zieke. Voor deze groep zijn sociale participatie en zingeving minstens zo belangrijk als aandacht voor hun fysieke klachten. Naast een brede kijk op

gezondheid staat in deze definitie het perspectief van de inwoner centraal en niet dat van de hulpverlener.

Dit nieuwe begrip van gezondheid sluit aan bij de integrale benadering in het sociaal domein. Alle levensdomeinen spelen een rol bij zelfredzaamheid en kwaliteit van leven.

Leefstijl en gezondheidstoestand worden grotendeels bepaald door sociaaleconomische status. Sociaaleconomische status (ses) wordt bepaald door verschillende factoren, zoals inkomen, beroepsniveau en opleidingsniveau. Mensen met een lage ses hebben een minder goede levensverwachting door een ongezondere leefstijl. De gezonde levensverwachting is hoger naarmate het inkomen hoger is. De verschillen zijn het grootst bij de 'als goed ervaren gezondheid'. Mannen in de hoogste inkomensklasse leven gemiddeld 17,9 jaar langer in een 'als goed ervaren gezondheid' dan mannen in de laagste inkomensklasse.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

De uitdaging voor de komende jaren is te zorgen voor een goede verbinding van publieke gezondheid, zorg en sociaal domein in de wijk. Dit zal ook een belangrijk element zijn in de nieuwe lokale gezondheidsnota.

14 Jeugdgezondheidszorg

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Waar hebben we het over en wat is de wettelijke opdracht?

De gemeente is in het kader van de Wet Publieke Gezondheid verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg (jgz) 0- 19 jaar. Per 1 januari 2015 heeft er een aanpassing in de wet plaats gevonden: “het gewijzigd basistakenpakket jgz”. Niet dat deze drastisch veranderd is maar zo past deze beter bij de veranderingen die er aanpalend hebben plaats gevonden (bv jeugdwet). De jeugdgezondheidszorg is een collectieve voorziening en de gemeente dient deze uit te (laten) voeren. De jgz is voorliggend voor de curatieve gezondheidszorg alsmede voor de jeugdhulp zoals bedoeld in de Jeugdwet.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)

De gemeente is eindverantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg. De uitvoering hiervan is belegd bij de “eigen” GGD IJsselland. Via de gemeenschappelijke regeling is de gemeente ook zelf bestuurlijk verantwoordelijk voor de activiteiten. Hiermee worden de (beleids)kaders en middelen ook door de gemeenten zelf vastgesteld. Met de aanbieder van de jgz 0-4 (Thuiszorgorganisatie) is er een opdrachtstructuur. De gemeente treedt regisserend en stimulerend op als het gaat om de doorontwikkeling van de jgz en de lokale samenhang en afstemming nu de gemeente meer verantwoordelijkheid heeft gekregen binnen het sociaal domein (zoals de jeugdwet).

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

Wapenfeiten

De jeugdgezondheidszorg valt onder de Wet Publieke Gezondheid. In Steenwijkerland wordt de jgz 0-4 uitgevoerd door Zorggroep Oude en Nieuwe Land en voor de kinderen van 4 tot 19 door de GGD IJsselland waarvoor een gemeenschappelijke regeling geldt. Door uitvoering van de jeugdgezondheidszorg worden alle kinderen op de daarvoor geëigende momenten gezien, krijgen de nodige vaccinaties, worden de nodige adviezen verstrekt en kunnen vragen van ouders beantwoord worden. Zo nodig wordt doorverwezen naar derden. De jgz zet in op primaire preventie en signalering voor alle kinderen. Deze activiteiten zijn breed uitgevoerd en het bereik van kinderen door de jeugdgezondheidszorg in Steenwijkerland is uitzonderlijk hoog (bijna 100%).

Een pilot “invulling extra contactmoment adolescenten” is uitgevoerd en op basis hiervan is besloten deze aanpak structureel te gaan invoeren. Hiervoor zijn middelen door het Rijk beschikbaar gesteld (Preventie leefstijl Adolescenten: PLA). Met deze aanpak is het tegelijkertijd mogelijk ook monitorinformatie te verzamelen rond de doelgroep 14 jarigen en de signalen per school. Dit biedt mogelijkheden om in de toekomst gericht activiteiten in te zetten in het kader van (selectieve) preventie.

In het CJG werken partners samen op gebied van Jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg. De drie inlooppunten van het CJG zijn ook gehuisvest op drie locaties waar ook consultatiebureaus jgz worden gehouden. Voor de jgz 0-4 jarigen geldt dat zij deelnemen als kernpartner in het CJG en voor de jgz 4-18 gaat het om samenwerkingspartnerschap.

De jeugdgezondheidsorganisaties werken met een digitaal elektronisch kinddossier. Voor de implementatie hiervan waren eerder extra middelen beschikbaar gesteld (2011 t/m 2015) door het ministerie van VWS. Dit om zicht op de doorgaande lijn 0-18 jaar te verbeteren. Op de koppeling met het landelijk Schakelpunt na (LSP) is dit gehele traject digitalisering bij beide jgz organisaties gerealiseerd. Met dit systeem kan ook de overdracht tussen Zorggroep Oude en Nieuwe Land naar de GGD op een goede manier plaats vinden. Met invoering van het digitaal kind dossier ontstaat ook de mogelijkheid monitorgegevens te genereren voor beleid jgz.

De jeugdgezondheidszorg 0- 4 speelt een belangrijke rol bij signalering en toeleiding VVE en Kind in de Kern voorschoolse voorzieningen. In het kader van maatwerkactiviteiten werden door de jgz organisaties een aantal specifieke activiteiten vanuit risicogerichte preventie voor bepaalde kwetsbare oudergroepen (zoals stevig ouderschap e.d.)

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar.

Alhoewel de jeugdgezondheidszorg valt onder het staand beleid zal de uitvoering ervan zich door ontwikkelen uitgaande van de nieuwe kaders en maatschappelijke ontwikkelingen. Door de aanbevelingen van de commissie Winter en de daaruit voortvloeiende aanpassingen in het basistakenpakket wordt aan uitvoeringsorganisaties jgz meer ruimte geboden hier wat flexibeler vorm aan te geven.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

Door het bestuur van de GGD is een masterplan jeugdgezondheidszorg vastgesteld ('samen naar een toekomstbestendige JGZ IJsselland'). Hierin wordt het fundament gelegd voor een toekomst gerichte, integrale jeugdgezondheidszorg in IJsselland. Dit legt een basis voor het moderniseren van de jeugdgezondheidszorg. De uitdaging is om een nieuw evenwicht te ontwikkelen tussen de vier kerntaken:

- gezondheidsbevordering en opvoedondersteuning;
- basiszorg JGZ (signaleren, adviseren, verwijzen);
- coördinatie en vangnet;
- monitoren risicogroepen, beleidsadvisering.

En daarbij uit te gaan van de twee uitdagingen van het beleidsplan van de gemeente:

1. er voor zorgen dat de zelfredzaamheid wordt vergroot;
2. zorgen voor een effectieve en efficiënte vangnetfunctie wanneer nodig.

Goede samenwerking en afstemming met andere spelers die op dit gebied of aanpalend een rol vervullen (bijvoorbeeld in het kader van de jeugdwet) is van uitermate groot belang. De uitdaging van de gemeente is om hier regie op te voeren zodat er vanuit het vastgestelde beleid efficiënt en effectief gewerkt wordt waarbij er duidelijkheid is over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden.

15 Sport en bewegen

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Waar hebben we het over en wat is de wettelijke opdracht?

Meedoen in de samenleving, participatie, draagt bij aan het welzijn en welbevinden van inwoners.

Het gevoel van nuttig zijn, er toe doen en van waarde zijn, geeft mensen veerkracht en draagt bij aan het vermogen om problemen op verschillende levensdomeinen aan te gaan. Niet meedoen heeft invloed op alle facetten van het leven. Het heeft een psychisch effect en daardoor zal het van invloed zijn op relaties, opvoeden, gezondheid, verschraving van het sociaal netwerk etc.

Met de komst van de drie decentralisaties zijn verantwoordelijkheden overgeheveld naar gemeenten.

De aanpak om meer integraal en efficiënt problemen aan te pakken is overwegend zorg gerelateerd.

Om ook te bereiken dat de kracht van de samenleving optimaal benut wordt en op een positieve manier wordt aangesproken is sport en bewegen (net als cultuur) een aantrekkelijk domein. Binnen de sport ontmoeten allerlei mensen elkaar ongeacht achtergrond, opleidingsniveau of status maar juist op basis van gedeelde interesses en passie. Men doet dit vanuit een intrinsieke motivatie en dat is een krachtig gegeven. Samen bewegen, samen sport beleven is wat hun hart doet kloppen en waar ze een gelukkig energiek gevoel van krijgen.

Mensen zijn vaak jaren lid van verenigingen en versterken hiermee onbewust hun sociale netwerk. Dit onbewuste is de kracht. De opbouw van het sociale netwerk is geen proces dat door professionals in gang gezet wordt maar komt uit de energie en interesse van mensen zelf. De insteek wordt niet het probleem dat de inwoner ervaart, maar juist de passie of interesse wordt de sleutel tot het vergroten van het sociale netwerk en de veerkracht van de inwoner. Dit wordt bereikt door deelname aan een vereniging of het verrichten van vrijwilligerswerk. De sportwereld is per slot van rekening een van de grootste vrijwilligersbolwerken van ons land. Kortom een aantrekkelijk domein om te benutten om mensen zo lang mogelijk zo krachtig en zelfstandig mogelijk te laten functioneren.

Daarnaast heeft sport en bewegen meer positieve waarden. Zo levert bewegen een belangrijke bijdrage aan het vergroten van gezondheid. Met een goede gezondheid kunnen kinderen zich optimaal ontwikkelen (op school en in hun sociale netwerk), kunnen volwassenen deelnemen aan de maatschappij via werk en sociale contacten en wordt de zelfredzaamheid van ouderen optimaal behouden. Daarmee levert een stimuleringsbeleid sport en bewegen ook een substantiële bijdrage aan het voorkomen van stijging individuele en collectieve zorgkosten. Ook om die redenen streven we naar een hoge sportieve participatie in welke vorm dan ook.

Er bestaat geen wettelijk kader voor gemeentelijk sport en beweegbeleid maar een prominent wenselijk kader. De gemeente Steenwijkerland werkt al geruime tijd aan het verhogen van de sportparticipatie en daarmee bevorderen van een gezonde leefstijl onder een zo groot mogelijk deel van de bevolking met extra specifieke aandacht voor kwetsbare groepen/individuen.

Sport en beweegbeleid in Steenwijkerland draagt in dit kader bij aan:

- Verbetering gezondheid en vitaliteit, versterking zelfredzaamheid, participatie en activering,
- Verbetering leefbaarheid van wijken en kernen, versterking sociale cohesie, voorkomen eenzaamheid,
- Persoonlijke ontwikkeling, cognitieve ontwikkeling, gezond opgroeien.

Rol van de gemeente op dit terrein.

De gemeente is faciliterend en verbindend (makelen en schakelen) en streeft naar een beleid waarin de toegankelijkheid van sport en recreatieve voorzieningen en specifiek laagdrempelig beweeg-aanbod

groot is (maatwerk). De gemeente wil dat het maken van gezonde keuzes aantrekkelijk en eenvoudig wordt.

Rollen die zijn te onderscheiden:

- Faciliteren – d.m.v. inrichting openbare ruimte, realisatie en beheer veilige en aantrekkelijke accommodaties, subsidies sportverenigingen en levering expertise/ondersteuning.
- Stimuleren – stimuleringsbeleid door inzet van beweegteam, ondersteuning van sportaanbieders/sportverenigingen en vrijwilligers in vitale dorpen en gezonde wijken, expertise en verstrekken (project)subsidies.
- Verbinden – organiseren logische lokale coalities rondom thema's sport, bewegen en gezondheid.

Wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders?

Het sportstimuleringsprogramma 2014-2016: -Steeds meer in beweging; een vitaal Steenwijkerland-, heeft er toe geleid dat we met de inzet van financiële middelen en kennis/expertise van het beweegteam plus inzet externe projectpartners voor veel inwoners gezonde keuzes gemakkelijker hebben gemaakt.

Belangrijkste wapenfeiten:

Versterken van maatschappelijke cohesie en een impuls aan de sportiviteit, zelfredzaamheid en gezondheid door het realiseren van vitale dorpen en wijken.

de realisatie van 4 vitale dorpen met een bereik van circa 12.500 inwoners en 3 sportieve- en gezonde wijken met een bereik van circa 3900 inwoners. Woongebieden waarbij de organisatie en de borging van gezonde en sportieve projecten tot de verantwoordelijkheid behoort van de inwoners. Accenten op stimuleren gezonde keuzes, participatie, preventie en betrokkenheid. Kaders: sport, bewegen en cultuur, door en voor het dorp. Veel nieuwe initiatieven, activiteiten, projecten, nieuwe samenwerkingsverbanden en groei in betrokkenheid inwoners bij hun eigen buurt/dorp.

Het vergroten van maatschappelijke kansen bij werkzoekenden door versterking van gezondheid en vitaliteit.

- Bewegen naar werk met het Sport-Plus-programma. Het verbeteren van arbeidscompetenties bij werkzoekenden door middel van sport en gezonde leefstijlthema's. Re-integratie van 35 werkzoekenden naar werk/vrijwilligerswerk.

Het verbeteren van de motorische, sociale en/of cognitieve vaardigheden bij kinderen door sport en bewegen.

- Gymkids, realisatie van een verantwoord beweegaanbod voor 100% van de peuters van alle peuterspeelzalen als structurele aanpak binnen het beleid voorschoolse educatie. 450 peuterdeelnames, 150 uitgereikte beweegdiploma's. Daarnaast 26 geschoolde peuterspeelzaalleidsters = 100%.
- 30 jongeren met ASS beperking toeleiding naar reguliere sportaanbieder.
- 5 scholen en kinderopvanginstellingen kwaliteitsimpuls bewegingsonderwijs.
- 400 deelnames kennismaken met sport; Activity4Kids.
- 25 ondersteuningstrajecten sportverenigingen.
- 7 kleine kernen vergroten sportaanbod; Be Active After School (BAAS)
- MRT en Club Extra, sportaanbod voor kinderen met een motorische beperking, wekelijks 40 deelnemers, met een wachtlijst voor het aanbod in Steenwijk.

Het bevorderen van participatie door het wegnemen van financiële belemmeringen om te sporten.

- Door inzet van het Jeugd sportfonds, zijn 104 kinderen uit armoedegezinnen gaan sporten bij een erkende sportaanbieder.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

- Waarde van inzet van sport en bewegen als middel voor maatschappelijke vraagstukken binnen het sociaal domein zal stijgen.
- Stijgende maatschappelijke aandacht voor de (vermeende) effecten van gezonde leefstijlthema's sport, bewegen en voeding.
- Sport-inclusief denken zal meer en meer voet aan de grond krijgen.
- Meer accent op kwetsbaren i.p.v. stimulering sportdeelname voor iedereen;
- Meerdere sportaanbieders, ook de niet traditionele sportaanbieders, zullen een plaats veroveren bij de verdeling van middelen om preventiedoelen te bereiken met het middel sport en bewegen.
- Accent verplaatst zich naar begrip positieve gezondheid: wat is mogelijk, wat kan wel; sport en bewegen als positief beladen preventief middel. Verwacht effect: vermindering zorgbehoefte, waardoor kostenbesparing reëel lijkt.
- Positief effect van sport en bewegen maar ook van cultuur op de cognitieve ontwikkeling bij kinderen en op de verbetering/verlenging "denkkracht" bij kwetsbare ouderen (licht dementerenden)
- Als vaste waarde bij de motorische en cognitieve ontwikkeling van kinderen; meer aandacht voor kwaliteit en frequentie beweeglessen in het onderwijs (binnen en buitenschools)
- Erkenning en inzet sportverenigingen met z'n maatschappelijke waarde als groot vrijwilligersbolwerk,
- sport beweegt naar werk; sport als middel voor re-integratie wordt gewaardeerde en erkende interventie.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

De grootse uitdaging wordt om zowel inhoudelijk als financieel, sport en beweegexpertise zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de doelstellingen en richting van het sociaal domeinbeleid. Waar en voor wie kan het middel sport en bewegen een bijdrage leveren aan oplossingen in het sociale domein.

Uitdaging is om in de komende jaren sport-inclusief denken te verspreiden. De inhoudelijke waarde van sport en beweegaanbod aan te tonen als onderdeel van een bredere aanpak. Dit vereist nog meer samenwerken met de partners in het sociale domein, zoals zorgpartners, cultuurpartners, buurt en wijkorganisaties, arbeidsmarktpartijen, onderwijs, (sport)aanbieders, zorgverzekeraars en lokale MKB-ondernemers. Sportaanbieders zullen worden gestimuleerd om een belangrijke partner te worden bij het bevorderen van de gezondheid en participatie van inwoners en specifieke kwetsbare groepen op lokaal niveau. Daarnaast wordt het een uitdaging om sport en beweegprogramma's als verantwoorde aanpak binnen de inkoopafspraken/contracten een plek te laten verkrijgen.

Een financiële uitdaging ligt er ook!

De huidige sportstimuleringsagenda Sport en bewegen 2014-2016 wordt voor het grootste deel gefinancierd met incidentele middelen, waarbij projectsubsidies van het rijk en provincie grotendeels aflopen in 2016. Ook de formatie die deze agenda uitvoert, de combinatiefunctionarissen binnen het beweeg- en cultuurteam, wordt voor een deel uit de brede impuls combinatiefuncties bekostigd (verhouding 40% rijk, 60% gemeente)

Voor de ontwikkeling van nieuwe initiatieven/projecten 2017-2020 is sportstimulering voor een groot deel afhankelijk van financiering van buitenaf, zoals rijk, provincie, bedrijfsleven, fondsen en andere beleidssectoren binnen het sociaal domein.

16 Kunst en cultuur

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Waar hebben we het over en wat is de wettelijke opdracht?

Cultuur heeft – net als sport – een sterk verbindende en preventieve functie. Samen muziek maken, samen van kunst genieten, het brengt mensen samen en versterkt op die manier de samenhang in de wijk of buurt. In het algemene deel van het beleidsplan is al aangegeven dat van een sterke sociale samenhang een preventieve werking uitgaat. Maar de cultuurbeleving heeft op individueel niveau direct een preventieve functie. Het draagt immers bij aan het levensdomein “sociaal netwerk” (samen muziek maken vergroot je netwerk) en “waarden en persoonlijke ontwikkeling” in iemands leven. Hoewel de gemeente autonoom beleid voert op het gebied van cultuur, loont investeren in een actief cultuurbeleid wel degelijk. Zowel vanwege de verbindende functie als vanwege de preventieve functie. Daarom hecht de gemeente Steenwijkerland aan een goed en inspirerend klimaat op het gebied van kunst en cultuur, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Daarnaast wordt cultuur gezien als een belangrijke “plus” om in deze gemeente te wonen en te werken en om als toeristen in onze gemeente te verblijven.

Rol van de gemeente op dit terrein.

Als gemeente nemen we over het algemeen niet zelf de rol op ons als beheerder (het gemeentearchief is een uitzondering*) of als organisator van cultuuraanbod. Tot onze taken rekenen wij:

- stimuleren, zodat er voldoende, divers en kwalitatief goed aanbod beschikbaar is voor onze inwoners en dat daarmee de cultuurparticipatie wordt verhoogd;
- faciliteren, van culturele instellingen en verenigingen;
- subsidiëren: met financiële middelen dragen wij bij aan het uitvoeren van de agenda;
- initiëren, van samenwerkingsverbanden om de posities van de lokale cultuur te bevorderen.

Samenhang en samenwerking in beleid en activiteiten is een belangrijke voorwaarde om betere resultaten voor de samenleving van Steenwijkerland te kunnen realiseren. Om tot een integraal beleid te komen zoeken we, naast de logische culturele partners, de verbindingen met de sport en de zorg.

Wat hebben we bereikt van de ambities van de vorige beleidskaders?

De gemeente Steenwijkerland hecht aan een goed en inspirerend klimaat op het gebied van kunst en cultuur, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin.

Deze keuze is ingegeven door het belang dat wordt verbonden aan persoonlijke ontwikkeling, leefbaarheid en maatschappelijke cohesie.

Cultuureducatie.

Cultuuronderwijs is onmisbaar voor de vorming van jonge mensen tot kritische volwassenen. Via cultuuronderwijs ontwikkelen kinderen hun talenten, maken zij kennis met schoonheid en leren zij de waarde van kunst te begrijpen. Kunst zorgt voor historisch besef en daagt leerlingen uit om een creatieve, onderzoekende houding te ontwikkelen.

Van belang voor: verbinding, inspiratie en persoonlijke ontwikkeling.

* versterken aanbod cultuureducatie voor basisscholen en

* verbeteren vraag en aanbod in onderwijs en cultuur

Rol van gemeente:

Faciliteren middels een cultuurcoach (organiseren en coördineren van cultuureducatie); versterken netwerken.

Resultaat:

- Het Cultuurmenu sluit beter aan bij de vraag (kerndoelen) van het onderwijs en de wens om doorgaande leerlijnen te realiseren, i.o.m. Platform Cultuureducatie.
- Binnen het onderwijs is het netwerk van Interne Cultuur Coördinatoren versterkt en uitgebreid, door pro actieve inzet van de cultuurcoach en bijscholing.
- Educatieve projecten van of i.s.m. de erfgoedsector zijn opgenomen in het Cultuurmenu.
- Gemeentearchief levert bijdrage aan Cultuurmenu.
- Platform Cultuureducatie Steenwijkerland: een netwerk van de bovenschoolse directeuren primair onderwijs, Meenthe, bibliotheek, Scala, cultuurhistorische instellingen en gemeente.
- Cofinanciering via het onderwijs
- Alle scholen in Steenwijkerland nemen deel aan het Cultuurmenu.

Cultuurhistorie.

Oudheidkunde en geschiedenis vertellen ons over eigen verleden en hoe onze maatschappij en woonomgeving zijn geworden tot wat zij nu zijn. Cultuurhistorie is een deel van de identiteit van de gemeente. De beleving hiervan is belangrijk voor zowel de inwoners als de bezoekers van de gemeente.

Van belang voor sociale cohesie en verbinding.

1. Harmonisatie erfgoedsector (musea en historische verenigingen) en inzet op vergroten publieksparticipatie

Rol gemeente op gebied van netwerken; verbinden.

Resultaat: Stimuleren van samenwerking (met derden) in educatieve projecten (niet alleen voor het onderwijs) gebeurt via het Museumberaad met incidenteel projectgeld (Museumfolder, Cultuurmenu)

2. Behoud waardevolle archieven.

Rol gemeente: archiveren: toegankelijk maken van archieven (o.a. digitaliseren)

Resultaat: Project Vele handen...

3. Aandacht voor cultuur(historie) in de ontwikkeling en uitvoering van de Vitale Dorpen

Resultaat: Vitaal Giethoorn, Vitaal Oldemarkt waarbij cultuur een wezenlijk onderdeel vormt van de gezamenlijk ontwikkelde activiteiten.

4. Open Monumentendag: samenwerking tussen monumenten, toerisme en cultuur.

Kunsten.

De kracht van de amateurkunst in Steenwijkerland is de onderlinge betrokkenheid. Dit uit zich in een sterk verenigingsleven en een groot cultuurhistorisch besef. Het verenigingsleven op het gebied van kunst en cultuur is dan ook het cement van onze Steenwijkerlandse samenleving. Als de eigen inwoners meer betrokken raken bij het verenigingsleven, zowel actief als passief, wordt de plaats van kunst en cultuur in de samenleving geborgd voor de toekomst.

De maatschappelijke betekenis van de amateurkunst is voor ons dan ook reden om te investeren in de amateurkunst.

Rol gemeente: faciliteren van organisaties en subsidiëren van projecten

Resultaat:

- Bibliotheek, Scala en De Meenthe
- ruimte gecreëerd binnen het subsidiebeleid amateurkunst voor projecten die op basis van samenwerking, participatie en doelgroepen, zoals de jeugd, extra subsidie kunnen ontvangen.
- kunst in de openbare ruimte: iedere wijk of kern een "eigen" kunstwerk

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende 4 jaar?

Cultuurparticipatie draagt bij aan het vinden van antwoorden op maatschappelijke vraagstukken ten aanzien van het sociaal domein, vergrijzing en vrijetijdsbesteding.

Daarnaast wordt van burgers verwacht dat zij zelf initiatief nemen om (weer) mee te doen - samen zelfredzaam zijn.

Het is voor de cultuur dan ook van belang om verbindingen met andere sectoren aan te gaan: sectoren moeten meer samenwerken en kruisbestuivingen zoeken met de inwoners en organisaties zodat er "bottom up" mooie projecten ontstaan.

Voor wat betreft de uitvoering zal de aandacht zich vooral richten op de kwetsbaren in de samenleving

Dit alles dient uitgevoerd te worden binnen de kaders van de beschikbare budgetten.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

- Integraal gemeentelijk stimuleringsbeleid op het gebied van sport en cultuur
- Samenwerking aangaan met de partners in het sociale domein op het gebied van de zorg, cultuur, sport en bedrijfsleven
- Versterken verenigingsleven in het kader van de gemeentelijke taak
- Kan iedereen die dat wil actief kunstzinnig bezig zijn?
- Cultuur in samenhang met sport een structurele plek in te laten nemen in het sociale domein
- Mensen door middel van sport en cultuur zo lang mogelijk vitaal laten blijven en maatschappelijk mee laten doen.

17 Gemeentearchief

Hoe past dit beleidsterrein in de algemene opdracht voor het sociaal domein? Wat is eventueel de wettelijke opdracht?

- De wettelijke taken vloeien voort uit de Archiefwet 1995. Die taken bestaan in hoofdzaak uit het beheren, toegankelijk maken en in de studieruimte beschikbaar stellen van de historische archieven en documentaire collecties van de gemeente.
- Aanvullend aan de wettelijke taak is er een raadsopdracht uit 2008, die als speerpunten had:
 - a. verwerving van belangrijke particuliere archieven en collecties
 - b. bredere inzet van digitalisering en internet
 - c. meer aandacht voor presentatie (tentoonstellingen, archievendagen)
- Binnen het sociaal domein draagt het gemeentearchief als cultuurhistorische instelling bij aan:
 - a. De samenhang binnen de samenleving. Cultuurhistorie draagt eraan bij dat de binding van mensen met hun eigen leefomgeving versterkt wordt. Dit draagt weer bij aan de samenhang binnen die leefomgeving. Met de inzet op cultuureducatie worden ook kinderen daarbij betrokken.
 - b. Genealogisch en historisch onderzoek biedt mensen een betekenisvolle vrijetijdsbesteding en zijn met name populair bij ouderen. Digitalisering geeft ook mensen, die niet (meer) mobiel zijn, de mogelijkheid om hier aan deel te nemen.
 - c. Het gemeentearchief biedt (een beperkt aantal) mensen, die niet meer deelnemen aan het arbeidsproces, vrijwilligerswerk en geeft ze als zodanig de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de maatschappij.

Wat is de rol van de gemeente op dit terrein (uitvoerend, stimulerend, regisserend)?

De rol van de gemeente is in dit kader uitvoerend. Het gemeentearchief is zelf erfgoedbeheerder.

Korte terugblik: wat hebben we bereikt van de ambities uit voorgaande beleidskaders en wat zijn onze belangrijkste wapenfeiten de afgelopen vier jaar?

- Door het goed toegankelijk maken van de archieven en collecties van de gemeente (wettelijke taak) en de verwerving van belangrijke particuliere archieven is het gemeentearchief een heel belangrijke bron geworden voor de geschiedenis van Steenwijkerland.
- Door de verwerving van belangrijke particuliere archieven is belangrijk erfgoed zeker gesteld voor de toekomst en beschikbaar gekomen voor onderzoek door iedereen.
- Door het digitaliseren van de toegangen, beeldmateriaal en met name genealogische bronnen, is het digitaal gebruik van het gemeentearchief explosief gestegen. Veel van het onderzoek in onze archieven en collecties kan nu met behulp van het internet thuis plaatsvinden.
- In het Vele Handen-project is met behulp van de inzet van meer dan 170 eigen en webvrijwilligers de openbare bevolkingsregisters geheel digitaal ontsloten.
- Er is succesvolle proef geweest met cultuureducatie. Ruim 350 kinderen hebben in 2015 een erfgoedles gevolgd.
- Door middel van archievendagen en andere promotionele activiteiten hebben veel mensen kennis kunnen nemen van het gemeentearchief en is de bekendheid van het gemeentearchief sterk vergroot.

Wat zijn de belangrijkste relevante ontwikkelingen die we voorzien voor de komende vier jaar?

- Digitalisering en internet zullen een nog belangrijkere plaats gaan innemen.
- Voortzetting van de proef met cultuureducatie.

Tot welke uitdaging leiden deze ontwikkelingen?

- een goede invulling geven bij verdere digitalisering aan auteursrecht, de Wet Hergebruik Overheidsinformatie en scan-on-demand
- een duurzaam beheer voor digitale archieven

Bijlage 3

Veerkracht en vitaliteit

oktober 2015

Visiedocument Versterking positie kwetsbare inwoners

Inleiding

In de Wmo zijn kwetsbare burgers een belangrijke doelgroep, mensen die relatief kwetsbaar zijn voor gezondheidsproblemen, sociaal isolement, of minder bij machte om regie uit te oefenen over hun leven of de zorg die zij nodig hebben. Zij komen ook als eerste in aanraking met de veranderingen in het sociaal domein. Voor zorg, ondersteuning en sociaal contact zullen zij meer aangewezen zijn op familie, vrienden en buurtgenoten. Aandacht en een helpende hand van de naaste omgeving is echter niet altijd vanzelfsprekend of voorhanden.

In dit visiedocument gaan wij nader in op de rol die de gemeente heeft in het versterken van veerkracht en in het voorkomen, waar mogelijk, van (toenemende) kwetsbaarheid van haar inwoners. Dit heeft dus niet alleen betrekking op het bieden van ondersteuning, maar ook op preventie. Met dit document willen wij tevens een kader schetsen voor de diverse beleidsintenties.

Het is een kaderstellende nota, die handvatten geeft om samen met betrokken partijen te werken aan een uitvoeringsnota die in 2016 zal verschijnen. Het beleid richt zich primair op:

- Het versterken van veerkracht (verminderen kwetsbaarheid) door netwerkversterking en een brede benadering over verschillende levensdomeinen;
- Het bijdragen aan het houden van eigen regie, toegang tot mogelijkheden, informatievoorziening;

Kader

Wet Maatschappelijke ondersteuning

De Wmo is erop gericht dat iedereen met en zonder beperking zoveel mogelijk kan meedoen. De wet regelt dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving.

Vertrekpunt daarbij is eigen verantwoordelijkheid, regie en weerbaarheid van inwoners en hun omgeving. Daar waar dat eindigt is de gemeente verantwoordelijk voor ondersteuning.

Participatiewet

De Participatiewet is erop gericht mensen sneller aan het werk te helpen. Ook mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, ook zij moeten naar vermogen mee kunnen doen. Meedoen in een baan, ook als vrijwilliger, betekent veel: sociale contacten, een duidelijke dagstructuur, meer welbevinden en, bij voorkeur, financiële zelfstandigheid,

Beleidsplan Wmo 2015 en 2016

De gemeente Steenwijkerland stuurt actief op het stimuleren van de eigen kracht van individuele burgers.

Soms is de situatie dusdanig dat inwoners niet op eigen kracht – en ook niet met behulp van het netwerk – zelfredzaam zijn of kunnen deelnemen aan de samenleving. In dat geval kan de gemeente hen ondersteunen om de zelfredzaamheid te vergroten.

Beleidsplan Participatie

Alleen in gevallen waarin de zelfredzaamheid van mensen en de participatie niet vanzelf gaat, is er een rol weggelegd voor de gemeente. Deze rol is er primair op gericht om de zelfredzaamheid en de participatie van mensen te vergroten, voornamelijk via activering, ondersteuning en waar nodig bescherming. De centrale vraag is: 'wat hebben inwoners nodig om zelf hun leven en dat van hun kinderen in goede banen te leiden en zich te kunnen ontwikkelen binnen de eigen mogelijkheden, ook als er sprake is van ziekte, werkloosheid, handicap of ouderdom?' Daarbij wordt rekening gehouden met de ondersteuning die inwoners in hun eigen omgeving kunnen mobiliseren.

Beschermd wonen en maatschappelijke opvang

Op basis van de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke opvang. Dat betekent het bieden van kwantitatief en kwalitatief afdoende voorzieningen voor hen die op maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn aangewezen. Ondersteuning is gericht op het vergroten van zelfredzaamheid, het versterken van participatie en op kwaliteit van leven, waarbij ernaar wordt gestreefd inwoners zolang mogelijk in hun eigen leefomgeving te laten verblijven. Waar nodig voorziet de gemeente in de behoefte van een beschermde woonomgeving.

Waar dakloosheid niet is voorkomen, biedt de gemeente maatschappelijke opvang, gericht op snelle, duurzame uitstroom. Maatschappelijke opvang kan uitsluitend als tijdelijk vangnet worden ingezet. Voor onze regio is Zwolle centrumgemeente en als zodanig uitvoerder van de toegang.

Wat zijn kwetsbare inwoners?

Verreweg het grootste deel van onze inwoners is zelfredzaam, geeft zijn eigen leven vorm en weet de weg te vinden in de samenleving. Een veel kleinere groep is niet (meer) volledig zelfredzaam en moet een beroep op ondersteuning van hun netwerk, al dan niet aangevuld met professionele ondersteuning, bijvoorbeeld in het kader van de Wmo. En ten derde heeft aantal inwoners intensieve professionele ondersteuning nodig op een of meer terreinen, bijvoorbeeld omdat zij een beperkte sociale omgeving hebben die hen steunt, omdat hun vermogen tot het voeren van eigen regie gering is of omdat zij hun eigen wensen en behoeften maar beperkt duidelijk kunnen maken. Het kan mensen betreffen die lichamelijk of verstandelijk beperkt zijn, kampen met een psychische aandoening, verslaving, of dak- of thuisloos zijn.

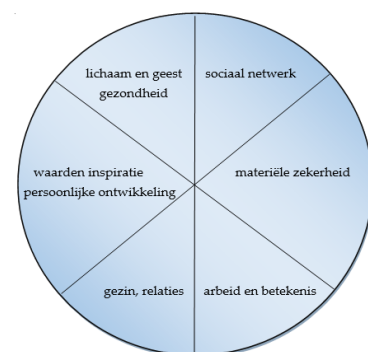
Er is niet één definitie van kwetsbare inwoners, ook omdat het vaak een optelsom is van factoren. Een actieve inwoner kan tot een kwetsbare groep behoren en een kwetsbare inwoner kan een actieve vrijwilliger zijn. In het algemeen is van kwetsbaarheid sprake wanneer de draaglast van een persoon langdurig groter is dan zijn draagkracht. Draaglast kan worden gedefinieerd als 'beperkingen die de zelfredzaamheid ernstig aantasten'. Hierbij kan gedacht worden aan gezondheidsproblemen, problemen met de algemeen dagelijkse vaardigheden of schulden. Draagkracht betekent: hulpbronnen hebben die deze beperkingen kunnen compenseren, zoals inkomen en een sociaal netwerk.

Het hebben van persoonlijke ingewikkelde persoonlijk, sociale, financiële en/of gezondheidsproblemen kan er bovendien voor zorgen dat inwoners er niet in slagen om helder te verwoorden aan welk soort ondersteuning zij behoefte hebben. Dat kan hen ervan weerhouden ondersteuning te zoeken.

Levensdomeinen en regie

Eigen regie is het vermogen om zelf de wijze van inrichting van het eigen leven te bepalen (wonen, werken, sociale contacten) en eventueel de invulling van zorg en-of begeleiding daarbij. Het betekent zelf greep hebben op het leven. Als risicofactoren voor verlies van eigen regie worden gezien: persoons- en persoonlijkheidskenmerken (bv. de invloed van aangrijpende gebeurtenissen), gebrek aan hulpbronnen (bv. bij een laag-economische status), ongezonde leefstijl en gezondheidsproblemen, vooral bij meerdere aandoeningen.

Mensen ervaren welzijn en kwaliteit van leven als zij zelf regie hebben en er een balans is op verschillende levensdomeinen. De levensdomeinen vormen de pijlers van de eigen identiteit. Onbalans op één of meerdere domeinen kan bijvoorbeeld optreden bij het ouder worden. Mensen proberen de onbalans te herstellen, met name door compensatie te zoeken op domeinen waar 'winst' is te behalen. Indien er op teveel domeinen verlies en beperkingen optreden (bijvoorbeeld gezondheidsproblemen, verlies van sociaal netwerk, lager inkomen), kan er een negatieve spiraal ontstaan met als gevolg: vereenzaming, toenemende lichamelijke en psychische problemen. Hierdoor neemt de zelfredzaamheid af en de zorgbehoefte toe.



Het is van groot belang om bij de vraag naar ondersteuning breed over verschillende levensdomeinen te kijken, omdat verschillende levensterreinen op elkaar in kunnen werken, zowel positief als negatief. Daarom kijken medewerkers in de toegang naar de mens in zijn geheel, dus naar de leefgebieden in onderlinge samenhang. Daarmee is de toegankelijkheid gewaarborgd voor inwoners met vragen op meerdere leefdomeinen. Maar is ook oog voor hulpbronnen uit andere levensdomeinen.

Steunstructuren en de rol van de gemeente

Het wettelijk kader en beleid is erop gericht dat iedereen met en zonder beperking zoveel mogelijk kan meedoen. De wet regelt dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving. De gemeente gaat daarbij uit van de eigen verantwoordelijkheid, regie en weerbaarheid van haar inwoners en hun omgeving. Dat doet zij samen met vrijwillige en professionele ondersteuners, want zorg voor elkaar gebeurt op veel plekken en in vele vormen, zowel informeel als formeel.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid en rol kan afgezet worden tegen een as van vitaliteit. Daar waar er sprake is van vitale burgers die voor zichzelf of elkaar zorgen en sociale verbanden gebruiken, speelt de gemeente geen of nauwelijks een rol. Er is sprake van loslaten. Zij kan hoogstens ingrijpen daar waar het even niet lukt, door bv de ondersteuning van mantelzorg.

van: WMOtogo



De regiefunctie van de gemeente is sterker als de zorgafhankelijkheid groter wordt. Als daar geen initiatieven van inwoners zijn of deze wegvallen en er is geen alternatief voorhanden, dan dreigen kwetsbaren tussen de wal en het schip te raken. Concrete voorbeeld is het Wmo vervoer. Op dit niveau zal de gemeente voldoende zorg moeten dragen voor het waarborgen van de continuïteit. De gemeente kan de rol van facilitator op meerdere manieren oppakken: door het actief versterken van netwerken van inwoners, door het verbinden van contacten met samenwerkingspartners of door zelf alternatieven aan te bieden (al dan niet via co-creatie).

Overheid en zorginstellingen zijn verantwoordelijk voor zorg voor en ondersteuning aan de kleine groep mensen die zeer sterk zorgafhankelijk zijn (vaak met meervoudige fysieke en geestelijke beperkingen). De gemeente heeft een zware rol in de ondersteuning van (zeer) kwetsbare groepen.

Omdat zorgvragers met veel meer hulp zelfstandig zullen (willen) blijven wonen, wordt het overlapgebied tussen gemeente, zorgaanbieder, welzijnsorganisatie, particuliere organisaties etc.

groter en gedifferentieerder. Dit betekent ook dat de zelfredzame inwoners een grote rol gaan spelen bij het opvangen van deze zorgvragers.

Focus gemeente ten aanzien van kwetsbare inwoners:

In de samenleving zijn tal van organisaties, verenigingen en inwoners – formeel en informeel – actief op het terrein van maatschappelijke ontwikkeling. Het gemeentelijk beleid op maatschappelijk terrein is een aanvulling. Het is erop gericht om, waar nodig, de sociale infrastructuur te versterken. Dit is niet nieuw. De activiteiten en aandacht op bijvoorbeeld het terrein van gezondheid en bewegen, vrijwilligers en mantelzorgers, thuisadministratie en dementievriendelijke gemeente, dragen hier al jaren aan bij.

De verantwoordelijkheid van de gemeente is het versterken van veerkracht en in het voorkomen, waar mogelijk, van (toenemende) kwetsbaarheid van haar inwoners. Dit heeft dus niet alleen betrekking op het bieden van ondersteuning, maar ook op preventie. Wij stellen hierin de volgende focus voor:

- a het versterken van veerkracht (verminderen kwetsbaarheid) door netwerkversterking en levensbrede benadering;
- b het bijdragen aan het houden van eigen regie, toegang tot mogelijkheden, informatievoorziening;

a. het versterken van veerkracht (verminderen kwetsbaarheid)

Met doelgericht beleid streeft de gemeente naar het op zorgvuldige wijze versterken van veerkracht van inwoners, waardoor een groter aantal inwoners (langer) zelfredzaam kan zijn. Wij verwachten dat hiermee uiteindelijk ook het beroep op maatwerkvoorzieningen beperkt zal worden.



Er zijn gebieden op de wereld waar mensen ouder worden dan wij en langer gezond blijven. Deze zogenaamde 'Blue zones' hebben specifieke leefstijlkenmerken gemeen. Als je mensen vraagt hoe ze langer kunnen leven zullen velen antwoorden: gezond eten en regelmatig bewegen. Een cruciale factor van langer gezond zijn in de blauwe gebieden blijkt echter de sociale cohesie in die gebieden. De gemeente wil expliciet inzetten op netwerkversterking voor die individuele inwoners voor wie dit noodzakelijk is en op het ondersteunen en versterken van sociale cohesie op wijk of kernniveau. Hier spelen de gebiedsteams een grote rol op individueel niveau en op wijkniveau.

Zorginstellingen, corporaties, huisartsen, zorgverzekeraars, GGD, welzijn, gemeenten en inwoners maken allen deel uit van de zorginfrastructuur. Om in vangnet en preventie efficiënt en effectief te zijn, is afstemming en samenwerking noodzakelijk. Zo ondernemen bijvoorbeeld 9 op de 10 corporaties in Nederland actie tegen eenzaamheid, waarbij samenwerking de meest gekozen maatregel is.

Bij een vraag naar ondersteuning kunnen verschillende levensterreinen op elkaar inwerken, zowel in positieve zin als in negatieve. Door naar de leefgebieden in onderlinge samenhang te kijken, is ook oog voor

hulpbronnen uit andere levensdomeinen. Voor inwoners met vragen op meerdere leefdomeinen is de toegang integraal geregeld. Een brede aanpak over alle levensdomeinen, zoals hierboven beschreven, is in de toegang ingebed.

Rol gemeente: Organisatie van toegang met oog voor alle leefgebieden en hulpbronnen uit alle levensdomeinen
Verbinding informele en formele zorg en samenwerking met ketenpartners: regie waar zaken niet vanzelf gaan, kansen liggen of witte vlekken dreigen

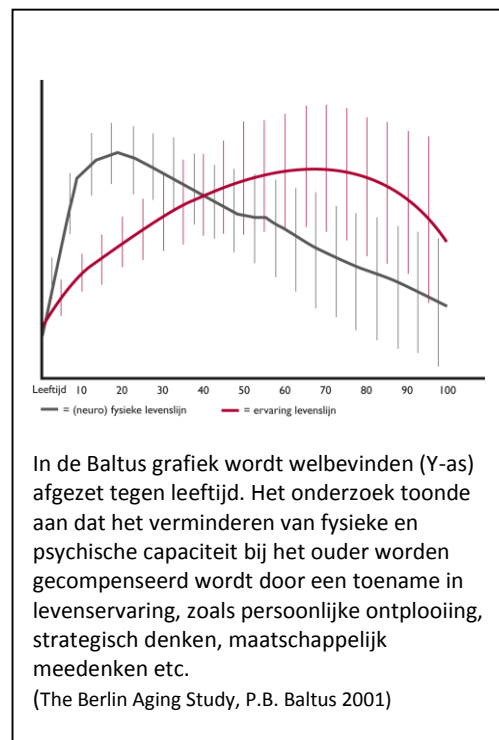
b. eigen regie

Voor de kwaliteit van leven is het (zoveel mogelijk) hebben en houden van eigen regie van groot belang. Zelfsturing vindt gedurende het hele leven plaats en komt onder andere naar voren in de eigen invulling van wat belangrijk is in het leven. Ook al nemen vaardigheden op sommige terreinen af, andere kunnen toenemen. Zo kunnen mensen zich tot op hoge leeftijd ontwikkelen, op voorwaarde dat zij in zichzelf investeren en meegroeien met hun tijd.

Elke inwoner krijgt vroeg of laat te maken met een zorgvraag, van zichzelf of van iemand uit zijn naaste omgeving. Dit geeft onzekerheid en onrust. Toegankelijkheid van (laagdrempelige) informatie is belangrijk, voor antwoorden op vragen als wat kan ik zelf doen, waar moet ik zijn, wat kan ik verwachten en is er iemand die me kan helpen? Een goede organisatie van informatie en toegang tot mogelijkheden is helpend bij het hebben en houden van eigen regie.

Voor sommige inwoners zorgen ingewikkelde persoonlijk, sociale, financiële en/of gezondheidsproblemen ervoor zij er niet in slagen om helder te verwoorden aan welk soort ondersteuning zij behoefte hebben. Dat weerhoudt hen ervan ondersteuning te zoeken. Hier speelt de sociaal werker/gebiedsteam een belangrijke rol. Verbinding met de zorgteam in het gebied (huisarts, praktijkondersteuner huisartsen (poh), wijk-verpleegkundigen) is cruciaal.

Rol gemeente: Stimuleren eigen regie
Informatievoorziening,
cliëntondersteuning, sociale kaart, digitaal informatiepunt
Organisatie van de toegang (gebiedsteams)



Tot slot

Steenwijkerland is rijk aan verenigingen, vrijwilligersorganisaties en vele kernen hebben een sterke sociale cohesie. Zij vormen het hart van de sociale infrastructuur en daarmee vaak ook een eerste vangnet voor kwetsbare inwoners. De invulling van de rol van gemeente zal ook op dit gebied dan ook verder vorm krijgen in dialoog met inwoners en organisaties. Aansluitend op een breed gedragen en vastgesteld visiedocument zal vervolgens een uitvoeringsnota worden opgesteld.

Bronnen

- *Kwetsbare groepen in een inclusieve samenleving*, KING (2015)
- *Sociaal makelen voor kwetsbare ouderen*, Vilans en MO groep (2007)
- *Zelfmanagement bij ouderen*, Vilans (2007)
- *Sociale cohesie maakt het leven langer en gezonder*, Sociale Vraagstukken (2015)
- *Het model van de levensloopbenadering*, Alsem (2005).
- *Participatiebevordering in de Wmo*, Gruijter, Marissing & Nederland (2010).
- *Kwetsbare ouderen in tel. De balans tussen lokale zorgvraag en lokale ondersteuning*, Dekker, Stavenuiter, Tierolf. (2012) Verwey-Jonker Instituut. Wmo Kenniscahier 14.
- *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen.*, De Klerk (2004) Den Haag: SCP
- *Sociale wijkteams in ontwikkeling*, NJI (2013)
- *Rijk geschakeerd. Op weg naar een participatiesamenleving*, Putters (2014) SCP

Websites:

- VNG – kwetsbare inwoners
- VWS – Loket Gezond leven
- RIVM – OGGZ
- SCP – Kwetsbare ouderen
- Levensloopacademie
- Wmotogo

Bijlage 4

Visie integrale gebiedsteams (versie vastgesteld door het college d.d. 15 december 2015)

Samenvatting van de visie

In deze notitie beschrijven we de noodzaak tot verder integratie van de verschillende toegangsteams in het sociaal domein, de beoogde samenstelling en aansturing van één geïntegreerd gebiedsteam en de positionering van dit team binnen het bredere sociale domein.

Bijna een jaar na de transities in het sociaal domein zijn er meerdere redenen waarom integratie van de huidige, sectoraal georganiseerde toegangsteams van belang is. De belangrijkste redenen liggen in het vergroten van de klantvriendelijkheid en herkenbaarheid, het realiseren van effectievere ondersteuning op meerdere levensdomeinen, het vergroten van de efficiëntie in de uitvoering en de noodzaak van snel en doortastend transformeren gezien de bezuinigingsopgaven.

Om deze redenen zal met ingang van 1 januari 2017 gewerkt worden met een geïntegreerd gebiedsteam Jeugd en Wmo dat onder directe aansturing van de gemeente staat. Gestart zal worden met de samenvoeging van het Wmo-gebiedsteam en de CJG-teams en zo snel als mogelijk ook de toegang tot de voorzieningen uit Participatie daar te beleggen. Het geïntegreerde gebiedsteam bestaat uit een kernteam dat tot taak heeft om – naast het organiseren van passende hulp voor individuele cliënten – de sociale netwerken in de buurt te versterken om zodoende kansen te creëren voor meer hulp dichtbij huis. Om het kernteam heen bevindt zich een schil van relevante professionals, zoals scholen, huisartsen, de wijkverpleegkundige, het algemeen maatschappelijk werk etc. De exacte afbakening tussen kernteam en buitenschil wordt nader onderzocht. Op de samenwerking tussen het gebiedsteam en de partijen in schil – en tussen de partijen in de schil onderling - voert de gemeente actief regie. De integrale teams werken gebiedsgericht.

De noodzaak van een integraal gebiedsteam: transformatie

Bijna een jaar geleden werd de gemeente verantwoordelijk voor een groot aantal nieuwe taken in het sociaal domein. In de voorbereidingen hierop stond in Steenwijkerland het uitgangspunt 'eerst transitie, dan transformatie' centraal. De gelijktijdige invoering van drie transities in het sociaal domein was een omvangrijke en complexe operatie, die gepaard ging met veel onzekerheden. Om de continuïteit en kwaliteit van zorg voor de inwoners te kunnen waarborgen, is er voor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande structuren. Het realiseren van continuïteit van zorg voor bestaande en nieuwe cliënten stond voorop.

Inmiddels kunnen we constateren dat de transities in Steenwijkerland redelijk goed 'geland' zijn. Het doel 'continuïteit van zorg' is gerealiseerd voor de bestaande cliënten. Voor nieuwe cliënten wordt passende zorg georganiseerd in processen die over het algemeen soepel verlopen. De werkprocessen in de toegang zijn op hoofdlijnen goed ingeregeld en de cultuuromslag (van 'recht op' naar 'wat is nodig') is zichtbaar in de werkwijze van de toegang.

Op dit moment is de toegang tot zorg sectoraal georganiseerd: het CJG vormt de toegang tot de individuele voorzieningen op het gebied van jeugdhulp, het gebiedsteam Wmo voor de WMO-

maatwerkvoorzieningen en de IGSD voor de voorzieningen in het kader van de Participatiewet. De reden hiervoor is gelegen in het uitgangspunt 'eerst transitie, dan transformatie' en de wens om aan te sluiten bij bestaande structuren. Voor het goed inregelen van de nieuwe taken is twee jaar uitgetrokken: 2015 en 2016. Voor de jaren daarna staat de transformatie op de agenda (zie beleidsplan jeugd 2015-2016 en beleidsplan Wmo 2015-2016). Als onderdeel van de transformatie is de verdere integratie van de afzonderlijke toegangsteams benoemd. De verdere uitwerking hiervan vindt zijn beslag in het beleidsplan Sociaal Domein dat in de loop van 2016 wordt vastgesteld.

De afgelopen maanden is duidelijk geworden dat de verdere integratie van de toegangsteams een zeer belangrijk onderdeel van de transformatie moet zijn. Daar waar geïntegreerde teams in de betreffende beleidsnota's nog geldt als 'stip op de horizon' is de ambitie nu om vanaf 2017 te werken met geïntegreerde teams Jeugd en Wmo en daar op zo kort mogelijke termijn (onderdelen van) de Participatiewet in onder te brengen. De redenen hiervoor zijn gelegen in:

- klantvriendelijkheid en herkenbaarheid;
- effectievere ondersteuning van problematiek op verschillende levensterreinen;
- efficiëntie in de uitvoering;
- de noodzaak om snel en doortastend de transformatie in brede zin op te pakken.

Klantvriendelijkheid en herkenbaarheid

Eén van de uitgangspunten die de raad in de voorbereidingen van de transitie heeft geformuleerd, is dat zorg en ondersteuning dicht bij de burger wordt georganiseerd (zie Beleidskader Sociaal Domein 2014-2018). Dat geldt ook voor de toegang. Daarom werken het CJG en de Wmo gebiedsgericht. In praktijk blijkt echter dat het met name in de buitengebieden lastig is om voldoende fysieke aanwezigheid te organiseren. Hierdoor is de inbedding in de gebieden niet optimaal en blijven er kansen liggen voor sterke verbindingen met de omgeving. Samenvoeging van de teams creëert hiervoor meer mogelijkheden. Doel is om in de gebieden één herkenbaar loket te creëren voor alle zorgvragen, zodat inwoners niet meer van loket naar loket hoeven op het moment dat er ondersteuningsvragen op meerdere domeinen spelen. Dit team heeft goede kennis van en verbindingen met de omgeving, zodat de kansen voor maatwerk en slimme oplossingen dicht bij huis worden gerealiseerd.

Effectievere ondersteuning

Een ander uitgangspunt bij de transitie is de gedachte van één gezin, één plan. Niet alleen omdat dit klantvriendelijker is, maar ook omdat een integrale aanpak ten goede komt aan de effectiviteit van de ondersteuning. In praktijk zien we dat dat het soms lastig is om de integrale aanpak echt te realiseren. Weliswaar wordt bij de vraagverheldering gevraagd naar mogelijke problemen op andere levensdomeinen, maar een echte integrale aanpak en integrale regie op de uitvoering blijken in de praktijk niet vanzelf te ontstaan. Deels heeft dit te maken met de hoge werkdruk in de teams, waardoor de neiging ontstaat om te focussen op het 'bekende' levensdomein. Daarnaast speelt de afstand tussen de teams een rol: de medewerkers van het CJG en het gebiedsteam Wmo kennen elkaar niet goed. Fysieke nabijheid en sturing op de uitwisseling van ervaringen zal de integrale aanpak bevorderen. Dat is niet alleen van belang wanneer er binnen één gezin vraagstukken spelen op meerdere domeinen, maar ook bij de overgang van zorg op grond van de Jeugdwet naar de Wmo, de Participatiewet en de Zorgverzekeringswet. Verdere integratie van de teams kan deze overgangen soepeler laten verlopen.

Efficiëntie in de uitvoering

Bij twee afzonderlijke teams is er sprake van twee keer overhead. Bij het CJG zelfs meer overhead, aangezien het CJG bestaat uit een samenwerkingsverband van zelfstandige moederorganisaties die ieder ook nog hun eigen overhead hebben. Bij twee afzonderlijke teams wordt bovendien op twee plekken veelal aan dezelfde vraagstukken gewerkt. De beide teams hebben ieder hun eigen kwaliteiten en zouden veel meer van elkaar kunnen leren dan bij de huidige organisatie het geval is. Daarnaast geldt voor een deel dat de teams dezelfde ontwikkelopgaven hebben, bijvoorbeeld op het gebied van doelformulering, het maken van een beweging naar voren, het creatief zoeken naar maatwerk en het leggen van goede contacten met de organisaties en inwoners van het gebied. Integratie van de teams zou betekenen dat de overhead kan verminderen en dat het met en van elkaar leren makkelijker gefaciliteerd kan worden.

De noodzaak van snel en doortastend transformeren en een eenduidige aansturing

De term 'transformatie' is een containerbegrip dat doelt op het realiseren van een andere denk- en werkwijze in de zorg. In die zin is de integratie van teams op zich een onderdeel van transformatie. Maar transformatie gaat verder dan de structuur van de toegang. De ultieme uitdaging van de transitie is om met minder budget ervoor te zorgen dat alle inwoners de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, zodat ze zolang mogelijk regie kunnen voeren over hun eigen leven en deel kunnen nemen aan de samenleving. Doordat knellende oude regelgeving niet meer bestaat – en doordat de gemeente verantwoordelijk is voor een groot deel van het sociaal domein – bestaat de kans om echt vernieuwend te zijn. Dat is niet alleen een kans, maar ook noodzakelijk gezien de kortingen op de budgetten. De forse kortingen op de rijksuitkering sociaal domein maken een doortastende aanpak van die transformatie noodzakelijk. De budgetten die Steenwijkerland ontvangt voor de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (3D) dalen in 2016 met € 1,42 mln (ten opzichte van het oorspronkelijke budget 2015). In 2020 is dit opgelopen tot 3,30 mln. Deze kortingen zijn de resultante van kortingen op het macrobudget en de invoering van het objectieve verdeelmodel. Voor dit veel lagere budget moeten en willen we goede zorg blijven bieden aan alle inwoners die dat nodig hebben. Dat lukt alleen als we kansen voor nieuwe aanpakken en maatwerk creëren. Kansen zullen niet alleen gezocht moeten worden in de organisatie en werkwijze van de toegang, maar ook in de aansluiting op het voorliggend veld (o.m. welzijn, onderwijs, kinderopvang, verenigingen, kerken), in de samenwerking met zorgaanbieders (wijkverpleegkundige, huisartsen, versterken van de samenwerking tussen hulpverleners in één gezin, prikkels creëren tot sneller afschalen), met andere gemeenten en met nieuwe partijen die we op dit moment wellicht nog niet eens in beeld hebben.

Veel kansen voor innovatie en transformatie zullen als eerste zichtbaar worden op de werkvloer. Daar zullen de maatwerkoplossingen moeten worden gerealiseerd en de contacten met andere organisaties worden gelegd. De gebiedsteams zullen dan ook een van de belangrijkste dragende partij in de transformatie zijn. Om snel en doortastend de transformatie vorm te kunnen geven, is in de uitvoering een stevig team nodig dat goed is ingebed in de sociale structuren van het gebied, dat efficiënt verbanden kan leggen tussen de levensgebieden en dat besluitvaardig kansen voor vernieuwing kan pakken. De combinatie van de drie huidige toegangsteams, is dat niet. Met name het feit de aansturing van de teams erg verschillend is geregeld, werkt belemmerend. Dit is thans al zichtbaar binnen het CJG, waar meerdere zelfstandige moederorganisaties gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de doorontwikkeling van het CJG. Wanneer daar de andere toegangsteams bijkomen – met ieder

hun eigen aansturing - wordt de sturing op het geheel alleen maar diffuser en trager. Besluiten moeten dan door te veel verschillende partijen worden genomen, die ieder weer hun eigen organisatiebelangen hebben. Slagvaardig opereren wordt daardoor bijna onmogelijk. Om snel en doortastend de transformatiekansen te pakken is dan ook een geïntegreerd team nodig dat onder eenduidige aansturing staat.

Hieronder beschrijven we hoe de contouren van dit geïntegreerde toegangsteam.

Opdracht van het integrale gebiedsteam

De opdracht van de gemeente in het sociaal domein is driedelig:

- Het treffen van algemene maatregelen gericht op het bevorderen van een krachtige samenleving, door middel van beleid gericht op het vergroten van leefbaarheid en sociale cohesie
- Het ondersteunen van inwoners die belangeloos naar elkaar omzien, nl de mantelzorgers en vrijwilligers
- Het ondersteunen van individuele inwoners die op eigen kracht en behulp van anderen niet zelfredzaam zijn en/of niet kunnen deelnemen aan de samenleving.

Het integrale gebiedsteam is met name actief in de eerste en de derde opdracht. Concreet is de opdracht aan het integrale gebiedsteam:

- Het ondersteunen van individuele inwoners door middel van voorlichting en advies, netwerkversterking
- Het uitvoeren van het onderzoek zoals bedoeld in de Jeugdwet en de Wmo (op termijn (delen van) de Participatiewet)
- Het zorgdragen dat passende ondersteuning wordt geboden op alle levensdomeinen, zijnde eigen kracht, algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen
- In geval een maatwerk voorziening nodig is: het ondersteunen van de inwoner bij het indienen van een aanvraag
- Casusregie: het (deels) uitvoeren, bewaken en coördineren van de uitvoering van het gezins-/ondersteuningsplan en in geval van stagnaties stappen zetten om de stagnatie op te heffen. Hierbij als aanspreekpunt fungeren voor cliënt en hulpverleners.
- Het versterken van de sociale netwerken in de buurt (opbouwwerk, maar ook bijvoorbeeld het versterken van kennis en kunde ten aanzien van kwetsbare inwoners bij sociale verbanden zoals verenigingen)

Bij de uitoefening van haar opdracht, neemt het gebiedsteam de uitgangspunten zoals verwoord in het Beleidskader Sociaal Domein 2014-2018 als uitgangspunt.

Uit deze formulering blijkt dat de opdracht van het team breder is dan alleen individuele indicatiestellingen. Zij krijgt nadrukkelijk ook een rol het versterken van de leefbaarheid en sociale cohesie. Vandaar ook dat we spreken van een 'gebiedsteam' en vanaf nu niet van meer van een 'toegangsteam'. Een sterke sociale samenleving is een voorwaarde om de zo genoemde 'beweging naar voren' te kunnen maken. We willen graag dat de zorgbehoefte van mensen zo dicht mogelijk bij huis wordt vervuld, waar mogelijk door mensen uit de directe sociale omgeving. Deze omgeving moet in staat zijn om mensen met een beperking of zorgbehoefte 'op te nemen'. Denk aan bijvoorbeeld reguliere verenigingen waar mensen met een beperking kunnen sporten of muziek maken. Dit gaat

niet vanzelf. Daarvoor moeten verbindingen worden gelegd, moet misschien scholing en training plaatsvinden van mensen die betrokken zijn bij de kwetsbare inwoners. En heel vaak zal het maatwerk zijn, dat past bij de individuele cliënt. Het is de taak van het integrale gebiedsteam om deze verbindingen te leggen, op casusniveau, maar ook meer in z'n algemeenheid, door formele en informele sociale verbanden met elkaar in contact te brengen, door te stimuleren, aan te jagen etc.

Positionering van het integrale gebiedsteam

Binnen of buiten de gemeente

Zoals hierboven betoogd zal het gebiedsteam snel en doortastend moeten kunnen opereren, teneinde de transformatieopdracht goed vorm te kunnen geven. Er zijn op hoofdlijnen twee manieren waarop de gemeente hier sturing aan kan geven:

- via scherp opdrachtgeverschap aan externe uitvoerende organisaties;
- door zelf direct sturing te geven aan de uitvoering.

Het afgelopen jaar is het lastig gebleken om het opdrachtgeverschap scherp vorm te geven in situaties van grote veranderingen. Omdat de context waarbinnen de transformatieopdracht gerealiseerd moet worden enorm aan verandering onderhevig is, blijft het de komende tijd lastig om aan de voorkant concrete resultaten af te spreken en de randvoorwaarden te benoemen. Hierdoor zijn vervolgens de mogelijkheden beperkt om opdrachtnemer(s) scherp aan te spreken op het behaalde resultaat. Er zijn immers te veel onbekende factoren die van invloed zijn op het gewenste eindresultaat. Hiermee is sturing door middel van scherp opdrachtgeverschap niet de meest geëigende manier om de transformatieopgave de komende jaren vorm te geven. Daarom zullen de integrale gebiedsteams (met de brede opdracht zoals hierboven beschreven) onder directe aansturing van de gemeente komen te staan. Op die manier worden kansen voor transformatie direct voor de gemeente zichtbaar en kan snel geschakeld worden tussen uitvoering, beleid en bestuur.

Directe gemeentelijke aansturing kan op verschillende manieren worden vormgegeven:

- door de medewerkers van het integrale gebiedsteam zelf in dienst te nemen;
- door het oprichten van een gemeentelijke stichting waar de medewerkers van het gebiedsteam in dienst zijn;
- door medewerkers vanuit andere organisaties te detacheren naar de gemeente, onder de afspraak dat functionele aansturing van de medewerkers belegd is bij een gemeentelijke teamleider.

Uitgezocht zal worden welke constructie het meest wenselijk is.

Gebiedsgericht werken

De teams zijn goed verankerd in de gebieden. Dit betekent dat ze opereren vanuit diverse locaties in de gemeente.

Samenstelling van het gebiedsteam: kernteam en schil

Domeinen

Zo snel als mogelijk wordt toegewerkt naar 3D-brede teams (Wmo, Participatiewet en Jeugd). De eerste stap zal zijn de integratie van het CJG en het gebiedsteam Wmo. Onderzocht moet worden op welke termijn en hoe de medewerkers van de sociale dienst kunnen aansluiten bij het team.

Kernteam

Het gebiedsteam bestaat uit een kern van consultants/ jeugdwerkers die in staat zijn om de cliënt te ondersteunen bij het hele proces van zorgmelding, via vraagverheldering tot aan zorgvraag en casusregie. Deze medewerkers zijn in staat om de situatie van een cliënt integraal in beeld te brengen, dat wil zeggen op alle levensdomeinen. Daar waar nodig halen ze deskundigheid erbij, hetzij door een collega erbij te vragen, hetzij door een externe deskundige in te schakelen. Deze medewerkers zijn goed bekend met het werkgebied, de sociale structuur en de lokale samenleving. Dat maakt dat zij snel kunnen schakelen en verbindingen kunnen leggen met ketenpartners, maar ook vaker informele ondersteuning en zorg zullen inzetten.

Daarnaast kan overwogen worden om een opbouwwerker toe te voegen aan het team, die de taak heeft om de sociale netwerken in de buurt te versterken. Door de opbouwwerker in het team te positioneren, wordt de afstand verkleind tussen de cliëntgebonden taken en de meer collectieve taken (makelen in de samenleving). Voordeel hiervan is dat de kansen voor ondersteuning dichtbij beter benut kunnen worden. De opbouwwerker kan ook in de schil gepositioneerd worden (zie hieronder).

Schil

Rond de kern van het gebiedsteam bestaat een schil van diverse professionals en organisaties op het gebied van zorg, welzijn en aanpalende sectoren. De denken valt aan:

- Algemeen maatschappelijk werk
- Clientondersteuning
- Jeugdgezondheidszorg (incl. preventie)
- Wijkverpleegkundige
- Huisartsen
- Scholen, kinderdagverblijven, voorschoolse voorzieningen
- Woningcorporaties

De exacte afbakening van het kernteam ten opzichte van de schil zal nader worden uitgewerkt.

Wat levert het de burger op?

De vorming van een integraal gebiedsteam wordt zoals gezegd mede ingegeven door de noodzaak om snel en doortastend te transformeren (zie aanleiding). Voor de burger heeft de integratie van de huidige teams als voordeel:

- een besluitvaardig team dat snel oplossingen kan bieden voor een hulpvraag, ook als deze een innovatief karakter hebben;
- meer maatwerk en dichterbij huis (want een goede inbedding in het gebied);
- lagere kosten (o.a. minder overhead, meer gebruik van lichte ondersteuning);
- snellere doorontwikkeling van de teams (op kwaliteit, deskundigheid en efficiëntie), want eenduidige aansturing;
- betere afstemming tussen de levensdomeinen, waaronder een soepelere overgang tussen 18- en 18+;

Lijst met afkortingen

CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
VVE	Voor en vroegschoolse educatie
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
VSV	Voortijdig Schoolverlaten
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
PGB	Persoonsgebonden budget
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2015)
ZiN	Zorg in Natura
PBW	Plaatselijk Belang en Wijkverenigingen
NT1	Nederlandse taal voor Nederlands sprekenden
NT2	Nederlands als tweede taal
OKE	(Wet) Ontwikkelingskansen en Educatie