

Met Elkaar, Voor Elkaar

De Doetinchemse Keuze 3

27 juni 2014



Met Elkaar, Voor Elkaar – De Doetinchemse Keuze 3

LEESWIJZER	6
Verhouding DDK3 t.o.v. uitvoeringsagenda's en verordeningen	7
DEEL 0. INLEIDING OP DE DECENTRALISATIES	8
Jeugdwet	8
Participatiewet	8
AWBZ / Wmo (2015)	8
DEEL I. HET BELEIDSPAN BINNEN KADERS	9
1. Met Elkaar, Voor Elkaar – visie in vogelvlucht	9
Ambitie – verbeterkans en noodzaak	9
Hoe blijven we binnen de financiële kaders? – hefboomen voor succes	12
Van eigen kracht tot maatwerk – ondersteuningsarrangement naar noodzaak	13
2. Van ambitie naar meetbare doelstellingen – wat willen we bereiken?	14
1. Het vergroten van de zelfredzaamheid van inwoners, huishoudens en opvoeders in Doetinchem:	14
A. Meer inwoners van Doetinchem achten zichzelf in staat hun leven zelf vorm te geven	14
B. Meer inwoners kunnen zelfstandig in hun inkomen voorzien	14
C. Meer inwoners lossen hun problemen (weer) zelf op	15
2. Meer inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven voelen zich verantwoordelijk voor de buurt	15
3. De sociale cohesie in de buurt groeit	16
4. Minder huishoudens in Doetinchem doen een beroep op een individuele maatwerkvoorziening	16
A. Meer mensen aan het werk bij reguliere werkgevers	16
B. Meer jeugdigen groeien gezond en veilig op in hun vertrouwde omgeving	16
C. Meer kinderen nemen deel aan het reguliere onderwijs	17
D. Meer inwoners wonen langer in hun vertrouwde omgeving (veelal thuis)	17
5. De totale (gemeentelijke) kosten van voorzieningen en ondersteuning in het sociale domein dalen	17
3. (Keten)samenwerking	18
Partners in de wijk	18
Ketenpartners	18
Samenwerking in de regio	21
Taken voor Doetinchem als centrumgemeente	21
Doetinchem als samenwerkingspartner	21
4. Veranderstrategie - wat betekent het wanneer voor de inwoners van Doetinchem?	22
Niemand tussen wal en schip: continuïteit van zorg en werk	22
Nieuwe instroom	22
In pilots experimenteren	22
We beschouwen 2015 en 2016 dus als overgangsjaren	23
5. Communicatie & interactief doelgroepbeleid	24
Wmo/AWBZ	24
Participatiewet	24
Jeugdwet	24
Structurele inspraak	24
Communicatie met de samenleving	24
Cultuurverandering vraagt een lange adem	25

DEEL II - HOE GAAN WE HET DOEN?	26
BASISVOORZIENINGEN EN EIGEN KRACHT	27
6. Preventie – voorkomen is beter dan genezen	27
Bestaande algemene voorzieningen	27
Door zelforganisatie	28
Via vrijwilligers	28
Stimuleren van vrijwilligerswerk:	28
Faciliteren van vrijwilligers(werk):	29
Door mantelzorgers	29
Toeleiden naar bestaande infrastructuur	30
7. Werk	31
8. Onderwijs	32
Volwasseneneducatie	32
Entreeonderwijs: voorbereiding op de arbeidsmarkt	32
Werknet: voorbereiding met werkgevers en onderwijs	33
Extra ondersteuning vanuit Passend Onderwijs	33
9. Wijkcoöperatie	34
Wijkcoöperatie laagdrempelig	34
TOEGANG TOT MAATWERKONDERSTEUNING	36
10. Toegang – altijd aan het juiste adres	36
Het Gesprek – samen behoefte bepalen, plan bedenken en uitvoeren	37
Hoe werkt dat dan? – Het Plan als ondersteuningsarrangement	38
11. Taakafbakening & borgen van specialistische kennis buurtcoach	40
12. Onafhankelijke cliëntondersteuning	41
Eigen inzet van vertegenwoordiger of ondersteuner:	41
Onafhankelijke cliëntondersteuning	41
13. Fraudepreventie	42
MAATWERKVOORZIENINGEN	43
14. Werkgeversbenadering	43
Uniforme benadering	43
Inzet van uniform en regionaal afgestemd re-integratie instrumentarium	43
Garantiebanen	44
15. Dagingvulling	45
Niet-arbeidsmatige dagbesteding	46
Beschut werk / arbeidsmatige dagbesteding	46
Loonwaardig werk met begeleiding, ter voorbereiding op regulier werk	47
Schooluitval en Passend Onderwijs	47
Jeugdmaatschappelijk werker	48
Trajectbegeleiders	48

16. Inkomensondersteuning	49
Ondersteuning door zelforganisaties	49
Vier weken zoekperiode – op eigen kracht naar werk	49
Ondersteuning door gemeente en overheid	49
Wederkerigheid	50
Verdere financiële ondersteuning	50
Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg)	50
Een ‘potje’ of noodfonds	50
17. Ondersteuning thuis	51
Begeleiding door vrijwilligers, maatjes en ervaringsdeskundigen	51
Ondersteuning thuis als maatwerkvoorziening	51
Hulp bij het huishouden	52
Aandacht voor meerderjarige jongere	52
18. Ondersteuning buitenshuis	53
Beschermd wonen – een nieuwe taak voor centrumgemeenten	53
OGGz en maatschappelijke opvang	54
Pleegzorg	55
Jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg)	55
Residentiële jeugdzorg	55
19. Ondersteuning veiligheidsrisico's en crisis	56
Onderscheid vrij toegankelijk en niet vrij toegankelijk specialistische voorzieningen	56
Raad voor de Kinderbescherming	57
AMHK (Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling)	57
Veiligheidshuis/Veiligheidskamer (NOG Veiligerhuis)	58
Vrouwenopvang	58
Teams “nieuwe” jeugdbescherming	58
Jeugdbescherming en jeugdreclassering	59
Lokaal Zorgnetwerk	59
20. Mobiliteit	60
DEEL III - WAT IS HIERVOOR NODIG? VOORWAARDEN	61
21. Sturing & bekostiging – contracteren en inkoop	61
Groeimodel	61
Jeugd	62
Overgang begeleiding vanuit de AWBZ naar de Wmo	62
Toepassing groeimodel	63
Bekostiging 0 ^{de} lijn	64
Bekostiging 1 ^{de} lijn	64
Inkoop 2 ^e lijn - Wmo/AWBZ korte termijn /overgangperiode:	64
Inkoop 2 ^e lijn - Jeugd korte termijn /overgangperiode:	64
22. Kwaliteit	65
Vertrouwenspersoon voor jeugdigen	65
23. Keuzevrijheid	66
Bekostiging: keuze Zorg in Natura (ZIN) en een Persoons Gebonden Budget (pgb)	66
Trekingsrecht	66
De verordening	67

24. Incidenten, bezwaar & beroep en klachten	68
Nieuwe commissiestructuur en werkwijze	68
Premediation	68
Nieuwe commissieleden en nieuwe verordening	68
Ombudswerk	68
Conclusie	68
25. Risicomanagement	69
Kader & uitgangspunten risicomanagement	69
Stand van zaken	70
Uitvoeringsagenda risicomanagement	71
26. Eigen bijdrage	72
Ook eigen bijdrage vanaf 2015	72
27. Financiële vertaling van beleidskeuzes	73
Binnen bestaande budgettaire kaders	73
1. Ontwikkeling budgetten	73
Budgetten huidige rijks- en provinciale verantwoordelijkheden	73
Budgetten bestaande verantwoordelijkheden	74
Budgetontwikkeling totaal	75
2. Hefbomen	75
3. Financiële vertaling beleidskeuzes en hefbomen	76
• Preventie: sociaal netwerk en algemene voorzieningen	76
• Toegang en kortdurende begeleiding	76
• Ondersteuning Thuis	77
• Ondersteuning Buitenshuis – Daginvulling	78
• Ondersteuning Buitenshuis – Beschermd wonen	78
• Jeugdzorg	79
• Werk en bijstand	79
4. Financiële scenario's: besparingen en investeringen	80
5. Risicoreserveringen	81
6. Risico's	81
Conclusie	82

Leeswijzer

Voor u ligt het beleidsplan *Met Elkaar, Voor Elkaar*- De Doetinchemse Keuze 3 (DDK3). Dit is het decentralisatie-overstijgende beleidsplan dat invulling geeft aan beleidskeuzes en dilemma's die de overheveling van Rijks- en provinciale taken op het gebied van jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning met zich meebrengen. Eerder ontving u al de documenten DDK 1 en DDK2. U kunt dit beleidsplan zien als een verdere uitwerking en vervolg op deze eerdere stukken. Met dat verschil dat u nu leest hoe de gemeente Doetinchem de komende decentralisaties vertaalt in integraal beleid.

Dit beleidsplan is opgebouwd uit vier delen:

- **Deel 0 – Inleiding op de decentralisaties**

Vanaf 1 januari 2015 zijn de decentralisaties definitief. Dit betekent dat gemeenten vanaf dan nieuwe verantwoordelijkheden krijgen, die nu nog thuishoren bij het Rijk en/of de provincie. Voordat we uiteenzetten hoe de gemeente Doetinchem deze veranderingen een plek geeft binnen onze gemeentelijke organisatie, volgt eerst een korte toelichting op deze decentralisaties.

- **Deel 1 – Het beleidsplan binnen kaders**

Dit deel brengt in beeld voor welke opgave wij als gemeente de komende jaren staan. U treft de visie aan van de gemeente Doetinchem op de komende decentralisaties. De raad heeft doorheen de tijd een aantal heldere kaders geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn het fundament onder de Doetinchemse Keuze. Ook de werkwijze komt aan bod, gevolgd door de concrete doelstellingen en resultaten. Omdat succesvol beleid alleen mogelijk is met hulp van anderen, is ook een paragraaf gewijd aan samenwerking. Met wie werkt de gemeente samen om het beleid tot een succes te maken? Hoe liggen de samenwerkingsverbanden in de regio? Op deze vragen krijgt u in dit hoofdstuk antwoord. Dit hoofdstuk is ook wel te zien als een samenvatting van de belangrijkste onderdelen uit de documenten DDK 1 en DDK 2.

- **Deel 2 – Hoe gaan we het doen?**

Zoals de titel het al zegt, gaat dit deel over de concrete uitwerking van de doelstellingen. Hoe gaan we het echt doen voor onze inwoners? Dit onderdeel is opgebouwd aan de hand van de zogenaamde 'opschaling'. We beginnen met de basisvoorzieningen en de eigen kracht. Vervolgens komt de toegang tot maatwerkondersteuning aan bod, zoals de toegang via de buurtcoaches of de consultants. Daarna komen de maatwerkvoorzieningen. Oftewel: van 0^e lijns-, via 1^e lijns- naar 2^e lijns ondersteuning.

- **Deel 3 – Wat is hiervoor nodig? Voorwaarden**

Het opstellen van beleid is één ding. Het uitvoeren is vers twee. Om beleid daadwerkelijk succesvol te kunnen uitvoeren, is het een en ander nodig. Hier gaat dit gedeelte over. Zo gaan we in op de sturing & bekostiging, maar ook op bijvoorbeeld kwaliteit en risicomanagement. Kortom, alle randvoorwaarden die we in het kader van de komende decentralisaties absoluut noodzakelijk achten. U leest hoe wij deze voorwaarden invullen.

Verhouding DDK3 t.o.v. uitvoeringsagenda's en verordeningen

Tot slot nog het volgende. Dit beleidsplan geeft invulling aan kaderstellende keuzes en dilemma's met betrekking tot de decentralisaties. Het beleidsplan is een overkoepelend document (een paraplu). De tactische en operationele uitwerking krijgen vorm in de drie afzonderlijke uitvoeringsagenda's:

- *Uitvoeringsagenda Jeugd* (gebaseerd op Regionale bouwstenennotitie jeugdzorg)
- *Uitvoeringsagenda Wmo/AWBZ 2015*
- het (regionaal afgestemde) *Uitvoeringsplan participatiewet 2015-2018*.

Het college van burgemeester en wethouders biedt deze uitvoeringsagenda's ter kennisgeving aan bij de raad en samenleving. In de uitvoeringsagenda's wordt rekening gehouden met geldende regionale afspraken, de Doetinchemse Keuze(s) en vastgesteld beleid, en uiteraard met de wettelijke kaders.

Naast de kaderstellende en uitvoerende stukken volgen er in het najaar van 2014 enkele verordeningen. Dit mede in het licht van de benodigde inkoopprocedure. Deze documenten worden aangeboden aan de gemeenteraad. Dit is nodig om juridische invulling te geven aan het vastgestelde beleid. In de bijlage is een overzicht opgenomen dat een schematische weergave geeft van het (bestuurlijk) proces tot nu toe, en de volgende stappen.

Deel 0. Inleiding op de decentralisaties

Gemeenten krijgen de komende jaren te maken met enkele grote stelselveranderingen in het sociale domein: de Participatiewet, de decentralisatie Jeugdzorg, de invoering van passend onderwijs en de decentralisatie van een aantal taken uit de AWBZ naar de Wmo. Deze decentralisaties lijken elk op hun terrein een kleine aardverschuiving teweeg te brengen. Gemeenten krijgen taken die zij voorheen niet hadden en tegelijkertijd worden de bijbehorende budgetten fors gekort.

Om welke decentralisaties gaat het precies en wat zijn de hoofdlijnen? In dit gedeelte volgt eerst een korte toelichting:

Jeugdwet

Met de Jeugdwet worden de verantwoordelijkheden van gemeenten met betrekking tot de jeugdzorg uitgebreid. Vanaf 2015 vallen namelijk alle vormen van jeugdzorg onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Dat betekent dat gemeenten vanaf dat moment naast de bestaande taken ook verantwoordelijk worden voor de gesloten jeugdzorg, de huidige provinciale jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd (ook in het kader van jeugdstrafrecht), de zorg voor verstandelijk gehandicapte jongeren, begeleiding en verzorging, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering.

Participatiewet

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. De Participatiewet is de transitie op het vlak van werk en inkomen. Inwoners met beperkingen die voorheen in de regelingen voor jonggehandicapten of de sociale werkvoorziening zouden komen, worden met de komst van de Participatiewet door gemeenten ondersteund. De Participatiewet benadrukt dat mensen nog meer gaan participeren naar vermogen. En dit zoveel mogelijk op de arbeidsmarkt, bij reguliere werkgevers. Samen met fikse kortingen op de budgetten die we hiervoor van het Rijk ontvangen, betekent deze decentralisatie een grote opgave voor gemeenten. De gemeente moet kortweg meer doen, met minder geld.

AWBZ / Wmo (2015)

Op 1 januari 2015 wordt ook de Wmo 2015 van kracht. Deze nieuwe wet noemen we ook wel 'de nieuwe Wmo'. Het betekent dat gemeenten de brede verantwoordelijkheid krijgen voor de deelname van al hun inwoners aan het maatschappelijke verkeer. En dan met name van inwoners met een beperking en/of met chronische, psychische of psychosociale problematiek. Het is aan gemeenten om deze inwoners in staat te stellen tot het voeren van een gestructureerd huishouden. En om waar nodig te zorgen voor passende ondersteuning voor het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen. Bij dit laatste gaat het vooral om ondersteuning die nu in het verlengde van begeleiding ligt. Deze ondersteuning houdt dus geen verband met de behoefte aan geneeskundige zorg of een hoog risico daarop.

De ondersteuning op basis van de nieuwe Wmo is erop gericht dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven functioneren en wonen. Gemeenten worden met de Wmo 2015 tevens verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die de thuissituatie hebben verlaten vanwege bijvoorbeeld huiselijk geweld. In dat geval ondersteunt de gemeente in de behoefte aan beschermd wonen (inclusief het bieden van de beschermde woonomgeving zelf) of opvang.

Een aantal belangrijke wijzigingen zijn:

- De compensatieplicht vervalt;
- De eigen verantwoordelijkheid is in de wet verankerd. Onder meer door vastlegging van de mogelijkheden van eigen kracht, gebruikelijke hulp, mantelzorg en hulp van andere personen uit het sociale netwerk;
- De keuzevrijheid tussen een persoonsgebonden budget (pgb) en een maatwerkvoorziening is beperkt. De nieuwe wet stelt strengere voorwaarden aan het pgb.

Deel I. Het beleidsplan binnen kaders

I. Met Elkaar, Voor Elkaar – visie in vogelvlucht

Dit beleidsplan is een volgende stap in de vernieuwing in het sociaal domein in Doetinchem. Met De Doetinchemse Keuze – *Hoe regelen we het voor onze inwoners in het sociaal domein* (DDK1) en De Doetinchemse Keuze – *Het Vervolg, voortgangsrapportage* (DDK2) hebben het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad de aanleiding, visie en noodzakelijke uitwerkingen vastgesteld. Met de acht regiogemeenten hebben we gewerkt aan gezamenlijke beleidsuitgangspunten voor de Participatiewet en Jeugdwet. Dit beleidsplan werkt die ingrediënten en uitgangspunten verder uit. We benoemen hier de centrale uitgangspunten.

Ambitie – verbeterkans en noodzaak

We willen dat meer inwoners van Doetinchem zichzelf kunnen redden. Maar ook elkaar kunnen helpen. En we willen dat meer inwoners dat in een voor hen ‘normale’ omgeving kunnen en doen. Meer mensen aan het werk bij gewone werkgevers, meer kinderen in het ‘gewone’ onderwijs, meer mensen die in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen en meer mensen met een zinvolle dagbesteding dichtbij, liefst in de eigen wijk. Mensen die dat nodig hebben, blijven we ondersteunen. Maar in veel gevallen gebeurt dat wel op een andere manier.

We zijn er namelijk van overtuigd dat we de zelfredzaamheid kunnen versterken door anders (samen) te werken in het sociale domein. We kiezen voor preventieve oplossingen en vroegtijdige signalering van problemen. Voorkomen is immers beter en goedkoper dan genezen. En dat we er daarmee voor kunnen zorgen dat de maatschappelijke ondersteuning betaalbaar blijft. Zodat iedereen die het echt nodig heeft, die ondersteuning ook krijgt. Dat is *Met Elkaar, Voor Elkaar*.

De nieuwe verantwoordelijkheden in het sociaal domein (de drie decentralisaties) helpen ons de ambitie van DDK te realiseren. De kortingen op de meekomende budgetten maken bezuinigingen noodzakelijk, maar we willen dit wel zoveel mogelijk doen door te vernieuwen.

Het belangrijkste leitmotif binnen *Met Elkaar, Voor Elkaar* en voor de transitie van het sociaal domein als geheel, is wel het stimuleren van de eigen kracht van de Doetinchemse inwoners. Iedereen, van 0 tot 100 (of daarboven), heeft in Doetinchem recht op die ondersteuning die voor hem of haar noodzakelijk is. Ongeacht de maatschappelijke achtergrond, status, medische geschiedenis, afkomst, economische positie, opvoeding of levensbeschouwelijke opvattingen.

Echter, de daadwerkelijke *noodzakelijkheid tot ondersteuning* is de afgelopen decennia wat ruimer geïnterpreteerd dan oorspronkelijk de bedoeling was. We zijn het teveel gaan zien als een *recht op ondersteuning*. Het element van noodzakelijkheid is verworden tot een meer institutionele benadering van het oude adagium ‘*u vraagt, wij draaien*’. De financiële houdbaarheid van deze opvatting is de afgelopen jaren steeds verder onder druk komen te staan. De methode van *Met Elkaar, Voor Elkaar* is een zogenaamde ‘Kanteling’ in handelen en denken voor bijna iedereen in het sociale domein. Om met deze manier van denken ook echt aan de slag te kunnen, is de idee door de gemeenteraad van Doetinchem geconcretiseerd in een aantal beleidskaders. Deze kaders zijn de leidraad waarlangs *Met Elkaar, Voor Elkaar* gestalte heeft gekregen. Hieronder staan, enigszins gegroepeerd en geredigeerd, de vastgestelde kaders:

I. Niemand tussen wal en schip

Het uitgangspunt binnen *Met Elkaar, Voor Elkaar* is dat elke inwoner zoveel mogelijk zelfstandig de regie voert over het eigen leven. Lukt dat onverhoopt niet? Dan zetten we naar behoefte van de inwoner in op het (eigen) netwerk, de algemene voorzieningen en eventueel maatwerk. Ook komt er een noodfonds voor calamiteiten. Bijvoorbeeld als er door onvoorziene omstandigheden tijdelijk geen inkomen is. Daarmee anticiperen we dus

vroegtijdig (preventief) op het ontstaan van een groter probleem (bijv. dreigende schulden met alle gerelateerde problematiek van dien).

2. Voorkomen is beter dan genezen; preventief handelen is prioritair

Nog beter is het als we er samen voor kunnen zorgen dat er geen probleem ontstaat: voorkomen is beter dan genezen. Het gaat daarbij ook om zaken die er (laagdrempelig, vroegtijdig en betaalbaar) voor zorgen dat er helemaal geen probleem ontstaat. Dat is beter voor de inwoner en voor de maatschappij. Binnen de buurtcoachmethodiek (6. Preventie - voorkomen is beter dan genezen) is dit het vertrekpunt; de eerste (en belangrijkste) stap in een proces dat mogelijk kan eindigen in maatwerkondersteuning, maar waarbij we de oplossing zoeken in het voorkomen van het probleem.

3. De eigen kracht: wat kun je/kunt u zelf?

Het uitgangspunt van *Met Elkaar, Voor Elkaar* is het inzetten op eigen kracht en eigen netwerk. Deze *Kanteling* is gestoeld op de overtuiging dat er veel onbenut potentieel bestaat aan zelfinitiatief en zelfoplossend vermogen. Het vertrekpunt voor het oplossen van het probleem is de eigen verantwoordelijkheid van de inwoner en zijn of haar directe omgeving. Wanneer het een inwoner niet zelfstandig lukt, organiseren wij ondersteuning. Zo ontstaat dus een 'keten' van oplossingen: van eigen kracht, naar netwerk, naar algemene voorzieningen en uiteindelijk maatwerk. Maatwerk is de laatste stap, als inwoners het écht niet zelf kunnen. En dus niet, zoals nu regelmatig het geval is, de eerste stap.

4. Zo lang mogelijk zelfstandig in een vertrouwde omgeving blijven functioneren

Dit uitgangspunt is erop gericht dat iedereen zo lang mogelijk, zo zelfstandig mogelijk en zo goed mogelijk kan functioneren thuis en in de maatschappij. De focus ligt op noodzakelijke ondersteuning (thuis). Zo voorkomen we zoveel mogelijk de instroom in duurdere ondersteuningsarrangementen buitenshuis en doen we dat in de geborgenheid van het vertrouwde thuis en in de eigen kracht.

5. Inzet op werk als daginvulling

Werk is belangrijk. Niet alleen vanwege het zelfstandig verwerven van een inkomen. Maar ook voor zingeving en structuur in het leven van de Doetinchemse inwoner. We geven prioriteit aan het vinden en behouden van (regulier) werk. Hiervan gaat eveneens een preventieve werking uit; inwoners met eigen inkomen kunnen immers beter voorzien in hun eigen wensen en behoeften, en geven een nuttige invulling aan hun dag waardoor klachten en problemen (bijv. op sociaal of financieel vlak) niet de kop opsteken.

6. I huishouden – I plan – I regisseur

De buurtcoach vormt voor alle inwoners in de wijk een herkenbaar aanspreekpunt. Hij is dé verbinder in de wijk. Bij meervoudige problematiek maakt de buurtcoach samen met de inwoner een plan. Hij blijft samen met de inwoner verantwoordelijk, ook wanneer er verschillende specialisten ondersteuning bieden. Bij een enkelvoudige vraag blijft de consulent van het Werkplein en/of het Zorgplein het eerste aanspreekpunt.

7. Gericht op de vraag en het resultaat, niet op het (bestaande) aanbod

Veel ondersteuningsproducten worden nu verstrekt omdat ze er zijn; niet omdat ze strikt noodzakelijk zijn. In DDK is ervoor gekozen om de inwoner als vertrekpunt te nemen. De vraag is dus altijd: *wat is er écht nodig om de inwoner te ondersteunen in zijn eigen kracht?*

8. Ruimte voor de samenleving

We maken ruimte voor de samenleving. Dit betekent dat we burgerinitiatieven, zelfhulporganisaties en innovatieve, samenwerkende professionele organisaties willen faciliteren. Mits zij een bijdrage willen leveren aan de doelstellingen van *Met Elkaar, Voor Elkaar*. Daarnaast bouwen we in de wijken aan verbinding. Verbinding tussen vraag en

aanbod, maar vooral ook tussen mensen vanuit het perspectief van de civil society en vrijwillige wederkerigheid. Dit doen we onder andere door inzet op de Wijkcoöperatie (zie [9. Wijkcoöperatie](#)).

9. Binnen de budgettaire kaders

We willen de transitie van het sociale domein en de daarmee samenhangende financiële uitdaging (dus de kortingen) vormgeven binnen de beschikbare budgetten. Dit zijn de budgetten die vanuit het Rijk overgaan op de gemeenten en de budgetten die de gemeente Doetinchem in 2014 reeds beschikbaar heeft. We zetten deze budgetten zoveel mogelijk ontschot in.

10. Oud voor nieuw

Oud voor nieuw is een begrotingsprincipe. Een nieuwe ondersteuningsvorm/functie wordt alleen aangeboden wanneer een oude vorm vervalt. Zo voorkomen we kostenstijging door meer afname (van 'oud' aanbod). Denk hierbij aan het werk van de buurtcoach. Dit werk was eerst op een andere wijze ondergebracht was bij organisaties als MEE, IJsselkring en andere aanbieders.



Hoe blijven we binnen de financiële kaders? – hefbomen voor succes

In DDK 1 & 2 is een aantal richtingen benoemd die een besparing kunnen opleveren op de huidige kosten. En ook een vernieuwing in het bestaande aanbod. In het raadsvoorstel bij DDK2 zijn vijf punten benoemd waarop ingezet gaat worden om binnen de gestelde budgettaire kaders te blijven. Deze punten noemen we ook wel 'hefbomen'. De risico's en randvoorwaarden voor en bij deze hefbomen komen aan bod in onder andere de hoofdstukken [4. Veranderstrategie](#), [22. Kwaliteit](#) en [25. Risicomanagement](#). Nu eerste de vijf hefbomen:

- **Inzet op preventie**

We zetten in op preventie om het beroep op duurdere specialistische voorzieningen te beperken. We versterken de basisvoorzieningen in de wijk en prikkelen inwoners om bij hun activiteiten ook kwetsbare buurtgenoten te betrekken. Zodat het sociaal netwerk in stand blijft of wordt versterkt. Zie verder [6. Preventie](#).

- **Inzet op efficiëntie**

Efficiënter voldoen aan de ondersteuningsvraag kan als we durven te kiezen voor andere vormen en een ander volume van ondersteuning. We bevorderen het 'gewone leven' en het gebruik van algemene voorzieningen. Dit kan ervoor zorgen dat mensen langer zelfstandig kunnen functioneren. Werken bij een 'echte' werkgever (en niet bij een 'speciale' beschutte arbeidsplaats), vrijwilligers en mantelzorgers die helpen bij het gewone leven en kiezen voor algemene voorzieningen (en niet voor individuele ondersteuning) zijn niet alleen goedkoper. Maar geven mensen ook de kans om echt in de eigen kracht te staan. Zij zijn immers niet (of worden minder) afhankelijk van de overheid.

Omdat we met de buurtcoach één aanspreekpunt in de wijk hebben, is het niet altijd meer nodig om met meerdere zorgverleners 'achter de deur' te komen. Met elk hun eigen front-Office, vervoer, indicatie etc. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor verdere vervanging van dure zorgvormen voor goedkopere zorgvormen (zie [4. Veranderstrategie](#), [6. Preventie](#), en [17. Ondersteuning thuis](#)), het verscherpen van de tarieven van aanbieders ([21. Sturing & bekostiging](#)) en het benutten van verdienvermogen van bijstandsgerechtigden ([15. Dagingvulling](#)). Het beleidsuitgangspunt *oud voor nieuw* is hierbij leidend.

- **Inzet op effectiviteit**

Belangrijker is de Doetinchemse inwoner te ondersteunen als dat echt nodig is. Vergelijkbare aanpakken (zie onder andere de *Meta analyse MKBA¹ sociale (wijk)teams*, uitgevoerd door onderzoeksbureau LPBL in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) resulteren in een verhoogde mate van effectiviteit. Anders gezegd: met onze aanpak wordt het vinden van ondersteuningsvragen en het daadwerkelijk samen oplossen effectiever. Immers, de buurtcoach zit in de wijk en dus dichtbij de voordeur. Een voorbeeld: op onze 'nieuwe' manier kunnen we schuldgerelateerde problematiek (geen werk of uitkering hebben) in een vroeg stadium signaleren. De inwoner kan vervolgens worden gekoppeld aan een vrijwilliger die hem of haar helpt met het invullen van formulieren. Hiermee worden intensieve schulddienstverleningstrajecten voorkomen. Ook kan verdere of andere ondersteuning daardoor niet meer nodig zijn.

- **Inzet op continuïteit**

Buurtcoaches houden de vinger aan de pols bij een huishouden en zorgen daarmee voor een zo laag mogelijke (dure en maatschappelijk onwenselijke) terugval.

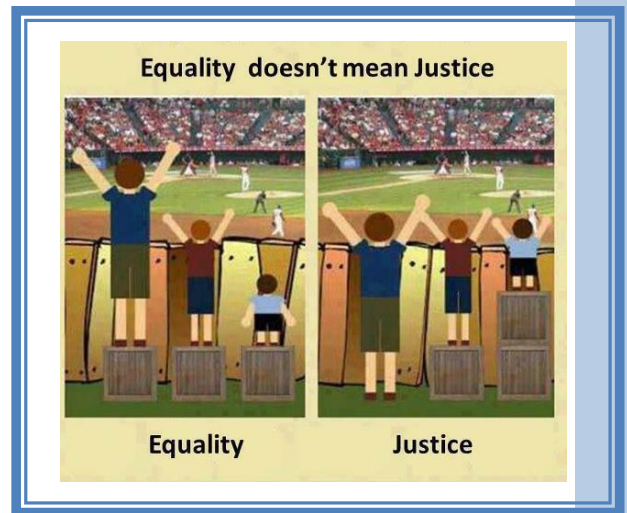
- **Korte lijnen en administratieve lastenbeperking**

Wij organiseren onze dienstverlening zo effectief mogelijk. Onze dienstverlening kenmerkt zich door heldere aanspreekpunten, korte lijnen en zo weinig mogelijk administratieve lasten.

¹Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse

Van eigen kracht tot maatwerk – ondersteuningsarrangement naar noodzaak

De kern van *Met Elkaar, Voor Elkaar* is maatwerk: niet iedereen heeft dezelfde ondersteuningsbehoefte om zelf de regie op het eigen leven te kunnen houden. Waar één inwoner al geholpen is met een gesprek en enkele simpele tips, heeft de andere specialistische hulp nodig. Dit leidt automatisch tot ongelijkheid, maar niet persé tot onrechtvaardigheid in de aangeboden ondersteuning. Zoals eerder ook al is gesteld: *Met Elkaar, Voor Elkaar* gaat uit van het krijgen van die ondersteuning en hulp die ook echt noodzakelijk is voor participatie in de samenleving.

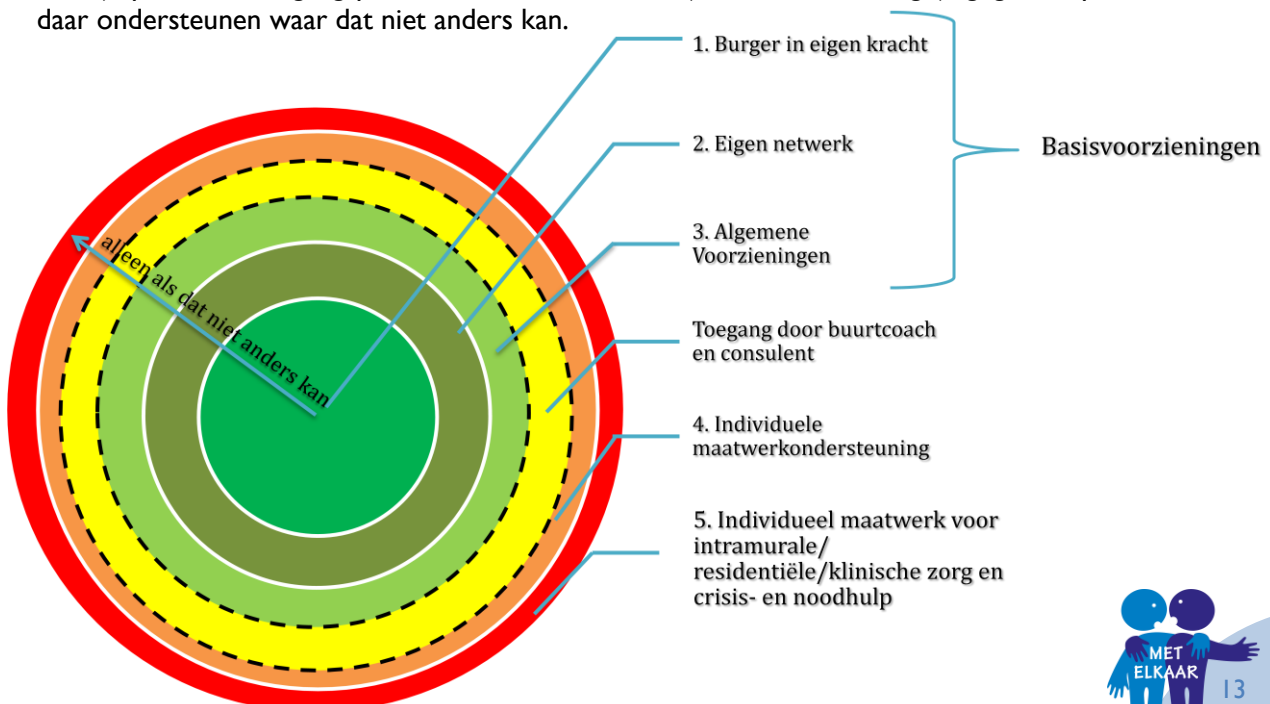


Het is dan ook belangrijk om inzichtelijk te maken in welke mate een inwoner zelfstandig in de eigen regie (in de eigen kracht) kan voorzien en welke ondersteuningsvraag er toch is. Daarvoor hanteren wij onderstaand model. Wat ons betreft zoeken de buurtcoach, de consulenten van het Zorgplein of Werkplein en ook de wijkverpleegkundige en huisarts naar het ondersteuningsarrangement dat het meest aansluit op ‘het gewone leven’ van de inwoner. Zo ontstaat voor elke inwoner (of huishouden) een specifiek en op zijn behoeften afgestemd *ondersteuningsarrangement*. Dit arrangement is een combinatie van: 1- oplossingen in de eigen kracht en/of uit het eigen netwerk, 2- algemene voorzieningen en eventueel 3- individueel maatwerk. Het streven is wel altijd dat het ondersteuningsarrangement zoveel mogelijk binnen de groene zone (zie de afbeelding hieronder) wordt vormgegeven. Of daar zo snel mogelijk weer naar kan terugkeren.

Toelichting van het model

In dit beleidsplan gebruiken we dezelfde kleuren als in de afbeelding (het model) hieronder. Het model is in feite een systeem van *opschaling*: lukt het niet binnen de **groene zones** van de **eigen kracht en eigen netwerk**, dan kunnen we ondersteuning bieden via **algemene voorzieningen** (**licht groene zone**). **De buurtcoach en consulent** (**gele zone**) of een andere, door de inwoner zelf gekozen toegang, zie **10. Toegang**) kunnen helpen om de vraag helder te maken en eventueel toegang te verschaffen tot **individuele maatwerkondersteuning** in de **oranje zone**. Als dat niet genoeg is om de ondersteuningsvraag te beantwoorden, dan kan er opgeschaald worden naar **maatwerk** voor **heel specialistische ondersteuning** en **crisismogelijkheden** (**rode zone**). De buurtcoach en consulenten verwijzen dus ook terug naar de groene zones als dat kan.

Dit zijn precies de uitgangspunten van de DDK: dichtbij de inwoner, vroegtijdig, goedkoper en alleen daar ondersteunen waar dat niet anders kan.



2. Van ambitie naar meetbare doelstellingen – wat willen we bereiken?

We zijn ervan overtuigd dat de werkwijze van *Met Elkaar, Voor Elkaar* maatschappelijk rendement gaat opleveren. En op termijn zelfs kostenbesparend is. In DDK I heeft de raad de uitgangspunten van de visie vastgesteld. Daarna is in DDK2 getracht hieraan op een zo adequaat mogelijk wijze invulling te geven. Namelijk door te voorzien in maatschappelijke doelstellingen en navenante indicatoren. Als deze indicatoren vervolgens vertaald worden naar concreet beleid, roept dat echter de vraag op: welke effecten kunnen we *precies* verwachten van de nieuwe werkwijze? Het doel is helder (goedkoper, in eigen kracht en dicht bij de inwoner), de visie en het pad naar transformatie ook, maar wat betekent dit de komende jaren voor de Doetinchemse inwoner?

De gemeente Doetinchem kiest voor de volgende concrete doelstellingen:

1. Het vergroten van de zelfredzaamheid van inwoners, huishoudens en opvoeders in Doetinchem:
 - A. Meer inwoners van Doetinchem achten zichzelf in staat hun leven zelf vorm te geven;
 - B. Meer inwoners kunnen zelfstandig in hun inkomen voorzien;
 - C. Meer inwoners lossen hun problemen (weer) zelf op.
2. Meer inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven voelen zich verantwoordelijk voor de buurt.
3. De sociale cohesie in de buurt groeit.
4. Minder huishoudens in Doetinchem doen een beroep op een individuele maatwerkvoorziening. Dit betekent concreet:
 - A. Meer mensen aan het werk bij reguliere werkgevers;
 - B. Meer jeugdigen groeien gezond en veilig op in hun vertrouwde omgeving;
 - C. Meer kinderen nemen deel aan het reguliere onderwijs;
 - D. Meer inwoners wonen langer in hun vertrouwde omgeving (veelal thuis).
5. De totale (gemeentelijke) kosten van voorzieningen en ondersteuning in het sociale domein dalen.

Hieronder volgt per doelstelling een nadere uitwerking:

1. Het vergroten van de zelfredzaamheid van inwoners, huishoudens en opvoeders in Doetinchem:

A. Meer inwoners van Doetinchem achten zichzelf in staat hun leven zelf vorm te geven

We zetten instrumenten (bijvoorbeeld de zelfredzaamheidsmatrix) in om te monitoren of de zelfredzaamheid per wijk toeneemt, gelijk blijft of afneemt. We gaan er nu vanuit dat zelfredzaamheid na een paar jaar toeneemt. Immers, de buurtcoaches en consulenten gaan actief doorverwijzen naar laagdrempelige oplossingen. Hierdoor zijn inwoners steeds beter in staat om zichzelf te redden in de eigen woning en in het eigen netwerk. Het gegeven dat inwoners worden geholpen bij het nadenken over wat ze zelf kunnen (regelen), leidt ertoe dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Deze zichzelf waarmakende voorspelling (herbewustwording van de eigen kracht) heeft uiteraard wel tijd nodig om wortel te schieten in de samenleving.

B. Meer inwoners kunnen zelfstandig in hun inkomen voorzien

Werken en zo ook zelfstandig in het eigen inkomen kunnen voorzien, is belangrijk. Door het vinden van een betaalde baan kunnen uitkeringsgerechtigden niet alleen onafhankelijk worden in hun levensonderhoud, maar ook hun talenten verder ontplooiën. Het hebben van werk draagt in belangrijke mate bij aan het terugdringen van sociale uitsluiting en armoede. Ook draagt het op veel

manieren bij aan het individueel welzijn van onze inwoners. Maar zeker ook aan de economische ontwikkeling en aan de leefbaarheid van onze samenleving als geheel. Re-integratie dient dus meer doelen dan enkel het aan het werk helpen van uitkeringsgerechtigden. We zetten daarom in op het bevorderen van de mogelijkheden op regulier werk, het benutten van het verdienvermogen, actieve deelname aan de maatschappij en tenslotte op het terugdringen van het aantal inwoners dat is aangewezen op een uitkering. De inzet is dat elke Doetinchemmer participeert naar vermogen. We gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde en leveren maatwerkondersteuning op het vlak van zowel werk als inkomen. We streven ernaar deze dienstverlening te bieden binnen de beschikbare budgetten. En met ook voor de gemeentebegroting een zo gunstig mogelijk financieel resultaat.

Naast de dienstverlening door de gemeente is de in- en uitstroom van mensen in de Participatiewet echter ook in belangrijke mate afhankelijk van de ontwikkelingen op de (regionale) arbeidsmarkt. Het economische tij – een krappe of ruime arbeidsmarkt – is voor gemeenten vooral een gegeven, waar we zo goed mogelijk op inspelen. Op dit moment hebben we te maken met een ruime arbeidsmarkt; er zijn veel werkzoekenden. De verwachting is evenwel dat door onze dienstverlening het aantal uitkeringsgerechtigden in de aankomende jaren slechts licht gaat toenemen. Namelijk naar ruim 1.100.

Door de komst van inwoners met arbeidsbeperkingen die eerder onder de Wajong of Wsw zouden vallen, neemt het aantal uitkeringsgerechtigden onder de Participatiewet nog extra toe. Bovenop deze 1.100 nog eens met een veertigtal per jaar (vanaf 2015). Daarbij komt dat we de kosten voor een vierhonderdtal inwoners met een dienstbetrekking op basis van de Wsw per 2015 ook uit het gebundelde re-integratiebudget moeten betalen. Door pensionering daalt dit aantal van vierhonderd gestaag. Zodoende schommelt de totale doelgroep van werk en inkomen in de periode 2015-2018 naar verwachting rond de 1.600.

C. Meer inwoners lossen hun problemen (weer) zelf op

We willen dat inwoners het basisniveau aan levensomstandigheden en welzijn zo veel mogelijk bereiken zonder ondersteuning van de overheid. En als deze ondersteuning toch noodzakelijk is, door een zo groot mogelijk beroep te doen op de eigen kracht en het eigen netwerk, aangevuld met de meest betaalbare en toereikende ondersteuning (zie ook eerder in dit beleidsplan). We willen onze inwoners in hun eigen kracht zetten; mensen bewust maken van het feit dat ze ook veel zelf kunnen, of tenminste zelf kunnen regelen.

We verwachten dat in de eerste jaren van de uitvoering van *Met Elkaar, Voor Elkaar* er meer meldingen binnenkomen. Dit komt door de wijze waarop de buurtcoach en de consulenten gaan werken. De buurtcoaches komen namelijk in de wijk en achter de voordeur. Daardoor vinden zij ook de bewuste en onbewuste zorgmijders. Het is niet de bedoeling dat de buurtcoach proactief een aanzuigende werking heeft. Maar vanwege de andere werkwijze en een inhaalslag in het bundelen van informatie en separate ondersteuningsvragen (inwoners hebben immers hun ondersteuningsvragen vaak al bij meerdere organisaties ondergebracht) is dit niet geheel te voorkomen.

Evaluatiecijfers vanuit de het traject van De Kanteling wijzen erop dat door de gehanteerde methodiek minder meldingen tot daadwerkelijke ondersteuning leiden. Er zijn dus bij aanvang meer meldingen te verwachten en mogelijk is er ook meer maatwerkondersteuning nodig. Maar later leiden meldingen juist minder vaak tot daadwerkelijk nodige maatwerkvoorzieningen. De kost gaat dus voor de baat uit.

2. Meer inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven voelen zich verantwoordelijk voor de buurt

In 2013 is het participatiegedrag en individueel welzijn van inwoners onderzocht (het zogenaamde Participatieonderzoek). Er is gekeken naar hoe inwoners van Doetinchem deelnemen aan de maatschappij, hun betrokkenheid bij de buurt, hoe zij zich inzetten voor een ander en welke belemmeringen zij ervaren om deel te nemen. De resultaten zijn per wijk inzichtelijk gemaakt. We

meten deze participatie opnieuw in 2016, om te zien of onze aanpak leidt tot meer inwoners die deelnemen en zich inzetten voor een ander en tot minder ervaren belemmeringen.

3. De sociale cohesie in de buurt groeit

We verwachten een grotere sociale cohesie in de buurt dan nu het geval is. Door onze wijkgerichte aanpak weten we wat er in de wijk speelt. De wijkregisseur en het wijkprogramma dat samen met de wijkbewoners is opgesteld, vormen twee belangrijke schakels in het vergroten van het gevoel van samenhang in de wijk. In de wijkprogramma's gaat het om activiteiten die er niet alleen voor zorgen dat inwoners elkaar leren kennen, maar ook dat burens daarna ook voor elkaar klaar staan. Deze activiteiten vinden plaats op herkenbare plaatsen als het wijkcentrum. De buurtcoach legt de slimme verbinding tussen de individuele behoefte van de inwoner en het programma of de persoon in de wijk die hem daarbij kan helpen. We faciliteren organisaties en vrijwilligers om deze activiteiten te ontplooiën. En daarmee te voorzien in een vraaggericht aanbod in algemene, voor iedereen toegankelijke voorzieningen.

Door te monitoren met de LEMON-enquête verwachten we dat we kunnen zien of de wijkgerichte aanpak werkt. Dus dat het met wijkregie, de Wijkcoöperatie, de wijkcentra, het Wijkbedrijf en de buurtcoaches zodanig werkt dat inwoners elkaar beter weten te vinden en zo meer binnen aars eigen netwerk komen. We verwachten dus niet dat er eerst een verslechtering van de sociale samenhang optreedt, omdat de inzet op wijkcohesie een surplus aan inzet is. In het verleden werd deze inzet gefragmenteerd vormgegeven, nu herkenbaar en geconcentreerd in wijkcentra en wijkregie.

4. Minder huishoudens in Doetinchem doen een beroep op een individuele maatwerkvoorziening

We streven naar zoveel mogelijk oplossingen in de eigen kracht en binnen algemene voorzieningen. Ondersteuningsarrangementen gaan hier ook van uit. Zij worden pas aangevuld met individuele maatwerkondersteuning wanneer het niet anders kan.

Met de kosten voor de inhaalslag (genoemd onder IC) krijgen we aan het begin van de uitrol te maken. De vruchten plukken we pas zodra de instroom in duurdere maatwerkondersteuningsarrangementen (specialistische '2^e lijns zorg') wordt voorkomen. Eerst dus relatief meer kosten (de vraag neemt eerst toe), later lagere kosten (door inzet op eigen kracht en algemene voorzieningen) en minder vraag. Kortom: gevallen die vroeger duidelijk 2^e lijns waren, gaan we nu meer in de 0^e en 1^e lijn oplossen.

A. Meer mensen aan het werk bij reguliere werkgevers

Een groot gedeelte van de werkzoekenden vindt zonder tussenkomst van de gemeente een plek op de arbeidsmarkt. Voor een aantal geldt dat niet. Door het bieden van ondersteuning willen wij de kansen van deze groep op regulier werk (baan of zelfstandig ondernemerschap) vergroten. Niet voor iedereen is op korte of middellange termijn een reguliere baan een haalbaar doel. Onze inzet is om de groep (weer) actief te laten deelnemen aan de samenleving. We zetten in op werkgelegenheid door regionale afspraken te maken met andere gemeenten, onderwijs en werkgevers. We verwachten dat met het aantrekken van de economie ook het aantal vacatures bij reguliere werkgevers weer gaat toenemen. Dit ook mede in het licht van de relatief sterke vergrijzing in de regio Achterhoek.

B. Meer jeugdigen groeien gezond en veilig op in hun vertrouwde omgeving

We zetten in op de jeugd. Immers, de jongere van nu is de volwassene van de toekomst. Een jongere die op een gezonde, fysiek en mentaal veilige en pedagogisch verantwoorde wijze opgevoed en geschoold wordt, heeft later minder kans op uitval bij vervolgopleiding of werk. En ook minder kans op problemen in algemeen maatschappelijk verkeer, criminaliteit of verslavingsproblematiek of voortgezette keten van onaangepast gedrag of opvoedingsproblemen. Jongeren van nu die evenwichtig opgroeien, hebben later minder ondersteuning nodig vanuit de maatschappij. Een investering in jeugd levert op termijn een afname van ondersteuningsvragen op (vanuit deze groep).

Door in te zetten op preventie en samenwerking in de basisvoorzieningen, voorkomen we de instroom in specialistische maatwerktrajecten.

C. Meer kinderen nemen deel aan het reguliere onderwijs

We streven naar zoveel mogelijk kinderen in het regulier onderwijs en minder kinderen in het speciaal onderwijs. Jongeren met extra ondersteuningsbehoefte moeten binnen het regulier onderwijs een opleiding kunnen volgen.

D. Meer inwoners wonen langer in hun vertrouwde omgeving (veelal thuis)

We willen dat iedereen die thuis wil blijven wonen, dat ook kan. Uitgangspunt is ook hier dat we uitgaan van ondersteuning waar dat moet. Intramuralisering (niet meer thuis wonen) moet een uitzondering zijn voor waar dat niet anders kan. Dit geldt zowel voor kinderen en jongeren, als voor ouderen. We kijken kritisch of bijvoorbeeld extra ondersteuning thuis of ondersteuning in de wijk voldoende kan zijn om toch thuis te kunnen blijven wonen.

5. De totale (gemeentelijke) kosten van voorzieningen en ondersteuning in het sociale domein dalen

De gelden die we met de decentralisaties vanuit het Rijk krijgen en de beschikbare gelden uit de begroting van de gemeente Doetinchem (incl. eventueel 'noodfonds') zijn leidend. Meer uitgeven dan in deze twee posten is opgenomen, is niet mogelijk.

Inwoners minder ondersteuning vanuit de overheid noidg. Dat is een realiteit waarmee het hele land, maar in het bijzonder de regio Achterhoek en de gemeente Doetinchem, moet leren omgaan. Om hier op voor te sorteren, kiest Doetinchem niet voor een 'kaasschaafmethode'. Maar voor een fundamenteel andere benadering van de opgave in het sociaal domein. Dit mede in het licht van verder afkalvende budgetten van Rijkswegen.

Het is reeds een gegeven dat het beschikbare bedrag per inwoner gaat dalen ten opzichte van eerdere jaren. En ook ten opzichte van het eerste jaar van de transitie. Voor bijvoorbeeld de Participatiewet is reeds inzichtelijk dat de komende jaren het klantenbestand groeit (bij gelijkblijvende maatregelen en economie). Terwijl in diezelfde periode budgetten voor re-integratie sterk verminderen. We moeten dus wel goedkoper werken dan voorheen. De illusie van een onnodig ruimhartige keuze kunnen we ons niet permitteren.

Het uitgangspunt is om na drie jaar het ontschotte decentralisatiedeelfonds geheel over te laten vloeien in de algemene uitkering vanuit het Rijk. Dat biedt kansen om stringente bezuinigingen of overschotten door verschuiving van budgetten op te vangen binnen de diverse beleidsterreinen. Zeker in het licht van een fundamentele heroverweging van de gemeentelijke taken is dit wenselijk. Met de keuzes in *Met Elkaar, Voor Elkaar* kunnen we ervoor zorgen dat de gemeentelijke structurele lasten (dus uitgezonderd frictie-, opstart- en onvoorziene kosten) in het sociaal domein de komende jaren beheersbaar blijven. Binnen ook de gestelde kaders.

3. (Keten)samenwerking

De nieuwe verantwoordelijkheden en de aanpak die we daarvoor kiezen, vragen ook meer van onze samenwerkingen. We kunnen en willen het als gemeente zeker niet alleen. Er zijn verschillende vormen van samenwerking: met ketenpartners, in de regio, en met partners in de wijk. In al deze verbanden delen we de verantwoordelijkheid.

In dit hoofdstuk geven we de verbindingen aan tussen de verschillende ketenpartners en partners in de wijk en de regio. De inhoudelijke uitwerking is te vinden op verschillende andere plaatsen in dit beleidsplan. Denk aan bijvoorbeeld waar het gaat om onze centrumtaken in beschermd wonen,

Partners in de wijk

Het wijkgericht werken is in Doetinchem sterk geworteld, de partners in het wijkwerk richtten zich na de start rond 2000 vooral op het fysieke domein; schoon, heel en veilig. De laatste jaren heeft het wijkteam een sterkere sociale component gekregen en zijn naast de politie, de woningbouwcorporatie, welzijn en wijkbeheer ook zorgpartners in het netwerk ingestroomd. De (nieuwe) Wijkcoöperatie geeft een impuls aan deze samenwerking door krachten en kansen te bundelen op een herkenbare plaats. Het navolgende schema geeft de verschillende verbanden weer.

Ketenpartners

De inwoner, of zijn omgeving, bepaalt zelf waar en hoe hij ondersteuning vraagt. Dat kan zijn in de wijk, aan een van de balies, op school, bij de huisarts, bij een aanbieder, bij het zorgplein, bij het werkplein, etc. Een goede afstemming tussen deze partners is belangrijk om te zorgen dat noodzakelijke ondersteuning snel wordt opgepakt. En om dubbelingen, met de daarbij horende dubbele kosten, te voorkomen. Een aantal van de belangrijkste partners in deze keten zijn:

- **Huisartsen, wijkverpleegkundigen en de zorgverzekeraar**

Huisartsen en wijkverpleegkundigen zijn voor veel van onze inwoners de meest bekende toegang tot zorg en ondersteuning. Wij introduceren de buurtcoach in de wijk. Een goede samenwerking tussen buurtcoach (en consulent) en de huisarts en wijkverpleegkundige is van groot belang om te komen tot passende ondersteuning. We werken hieraan door het ontwikkelen van een samenwerkingsmodel (als pilot) op de Huet. Dit moet leiden tot samenwerkingsafspraken in heel Doetinchem. De zorgverzekeraar volgt lokaal het proces; de regionale gesprekken over de taak van de wijkverpleegkundige sluiten daar op aan.

Gemeente en zorgverzekeraar staan voor dezelfde opgave: het realiseren van een betere gezondheid voor zoveel mogelijk inwoners (verzekerden) tegen een zo effectief mogelijke inzet van middelen. Samenwerking is hiervoor geboden. De gemeente Doetinchem en Menzis werkten al samen in de collectieve zorgverzekering minima. Sinds 2012 is de samenwerking verbreed, en meer gericht op preventie, mantelzorgondersteuning én op een samenhangend aanbod en ondersteuning van zorg en welzijn in de wijk. Zo kunnen mensen langer thuis wonen wanneer zij beperkingen of een chronische aandoening hebben. Ook wordt bijgedragen aan een sluitende aanpak in de ondersteuning van de jeugd.

De zorgverzekeraars blijven in de nieuwe wet verantwoordelijk voor de lichaamsgebonden zorg. Ondersteuning die onze inwoners thuis ontvangen zal dus gedeeltelijk door gemeenten en gedeeltelijk door zorgverzekeraars gefinancierd worden. Het prettigst (en daarmee ook goedkoper) is het voor mensen wanneer dit niet verschillende gezichten en aanbieders zijn. We zijn bezig met de ontwikkeling van een pilot met VWS, Menzis en aanbieders. Zie verder [5. Veranderstrategie](#).

- Onderwijs**

Goed onderwijs draagt bij aan goede kansen op de arbeidsmarkt. Daarmee heeft dit een directe relatie op de inkomenssituatie van onze inwoners op de lange termijn. Het onderwijs is een van de belangrijkste signaleerders wanneer er iets mis gaat in de ontwikkeling van een kind. Daarmee kan het onderwijs een belangrijke preventieve rol vervullen in onze keten. Afstemming tussen gemeente en onderwijs vindt onder meer plaats via jeugdmaatschappelijk werk (VO), trajectbegeleiders (MBO) en buurtcoaches.
- Werkplein, Werkbedrijf en Werkgevers Service Punt (WESP)**

Mensen naar regulier werk begeleiden heeft onze prioriteit. Dit werk moet vooral komen van bedrijven en ondernemers in de Regio. Afstemming met wat zij nodig hebben van gemeenten is van belang en daarom ook verplicht. Bovendien is het voor werkgevers prettig als het beleid van gemeenten op elkaar is afgestemd. In de Regio zoeken we afstemming en maken we hier afspraken over (zie 14. [Werkgeversbenadering](#)).
- Aanbieders**

We kijken samen met aanbieders naar het ontwikkelen van een nieuw type arrangementen. We zoeken daarbij vooral naar ondersteuning die beter aansluit bij wat mensen nodig hebben om eigen regie te voeren en zelfstandig te zijn. Denk hierbij aan de pilots van de wijkcoöperatie. We geven dit op korte termijn vorm door afspraken met aanbieders te maken rondom inkoop, en vernieuwingen die zij binnen contracten kunnen realiseren (zie ook 22. [Kwaliteit](#)). Zo kunnen we de continuïteit borgen, realiseren we besparingen en faciliteren we vernieuwende en vraaggerichte ondersteuningsarrangementen.
- De kinderrechter**

In een gezin waar problemen omtrent kind of kinderen zijn kan de kinderrechter een maatregel opleggen. De gemeente is vanaf 2015 financieel verantwoordelijk voor de (verplichte) uitvoering van deze door de rechter opgelegde maatregelen. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen maatregelen in het juridisch kader (ondertoezichtstelling of Jeugdreclassering) en overige zaken gericht op jeugdhulp. De juridische maatregelen kunnen alleen uitgevoerd worden door een gecertificeerde instelling (GI) voor jeugdbescherming en Jeugdreclassering. Ditzelfde geldt voor een gedwongen plaatsing in een jeugdzorg plus instelling. Omdat het gaat om een juridisch kader heeft de jeugdbeschermer, die de maatregel moet uitvoeren, een zogenaamde "verwijsbevoegdheid" conform de nieuwe wet. Met de gecertificeerde instellingen sluiten we contracten af om de maatregelen in het juridisch kader te kunnen uitvoeren. Voor de overige zaken waarbij de kinderrechter een beslissingsbevoegdheid heeft om jeugdhulp toe te kennen, zoals in echtscheidingszaken, zorgen we dat de kinderrechter op de hoogte is van de jeugdhulp die geboden kan worden binnen een gemeente of regio. Hierover maken we afspraken met de rechtbank en is het van belang dat we inzicht geven in zowel 0^e, 1^e en 2^e lijnsvoorzieningen.
- Politie & justitie**

Veiligheid is van grote invloed op ervaring van leefbaarheid. In geval van acute problematiek kunnen we opschalen, onder meer via de Veiligheidskamer. Rondom jeugdcriminaliteit en -reclassering zoeken we aansluiting bij justitiële jeugdzorg. Specifieke gevallen monitoren we o.a. via het Lokaal Zorg Netwerk (zie ook 19. [Ondersteuning veiligheidsrisico's en crisis](#))

Contacten in de wijk

(Sociaal) medisch overleg

Huisarts
WMO-consulent
Praktijkondersteuner huisarts GGZ
Wijkverpleegkundige
Buurtcoach
Jeugd Consulent
Netwerk kwetsbare ouderen

Koepel management overleg

1 huishouden 1 plan 1 regisseur-overleg

Front-office:
WMO-consulent
W&I-consulent
Consulent Bureau voor financiële ondersteuning
Jeugd Consulent
Onderwijs
etc.

2e lijn:
Lindhout
IrisZorg
Zozijn
Siza
GGD

Bureau voor financiële ondersteuning
Bijzondere bijstand
etc.

Wijknetwerk/ wijkjaarplan/ wijkprogrammering

Wijkregisseur
Wijkagent
Consulent Sité
BC-vertegenwoordiger
Wijkbeheerder BUHA
Buurtsportcoach/
SportService Doetinchem
Zorgpartijen

Huurschulden overleg

Sité
Wijkagent
Bureau voor financiële ondersteuning
Zorgpartijen
Coördinator Lokaal Zorgnetwerk
Lege stoelen

Wijkcentrum

Beheerder
Vrijwilligers/bewoners
Wijkcoöperatie
Wijkbedrijf
Buurtcoach
Overige gebruikers/
huurders

Input

Zelforganisaties:
Wijkraden
Verenigingen, kerken, etc.
Ondernemingsorganisaties
VVE's
Inloophuis

Professionele organisaties:
Gruitpoort
SCI
WESP
Bredeschool netwerken
etc.

DE CONTACTEN VAN DE BUURTCOACH



Buurtcoach-team

(voor individuele vragen en collectief aanbod)
1 per 800 à 1.000 inwoners

Stedelijk contact

— = Individueel — = Collectief

Veiligheidskamer (regionaal)

(Justitieel overleg)
Gemeente
Politie
Jeugdzorg
OM/justitie
Lege stoelen, bijvoorbeeld Buurtcoach
Reclassering

Stedelijk netwerk

Sociaal raadsleden
Vrijwilligerscentrale
Voedselbank
etc.

Jongeren interventieteam JIT

Jongerencentrum Doetinchem
Politie
Lindhout/jekk
Leerplicht
Jeugdtoezichthouder
Gemeente Doetinchem

Stedelijk zorgnetwerk

Lege stoelen overleggen
BC
Coördinator lokaal zorgnetwerk
Lege stoelen (wie nodig is schuift aan)

Samenwerking in de regio

Bij samenwerking in de Regio gaat het om twee verschillende dingen:

Taken voor Doetinchem als centrumgemeente

We werken samen in de Regio en hebben een aparte rol, met wettelijke taken, als centrumgemeente. Dit laatste onder andere op het gebied van beschermd wonen, dit is een grote taak (€ 22,8 miljoen voor de hele regio) en het OGGZ beleid. Zie ook [18 Ondersteuning buitenshuis](#). Ook heeft de gemeente Doetinchem als centrumgemeente de verantwoordelijkheid om het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm te geven, in afstemming met de regiogemeenten, UWV, ondernemers en onderwijs. Deze concrete afspraken maken we op bestuurlijk-, uitvoerings- en werkvloerniveau.

Op het gebied van Jeugdzorg en de Participatiewet zijn een aantal taken regionaal of zelfs bovenregionaal belegd. Dit zijn geen taken die Doetinchem als centrumgemeente voor de hele regio moet oppakken, maar taken die we gezamenlijk moeten uitvoeren. Deze worden o.a. beschreven in de notities Bouwstenen voor het regionaal jeugdbeleid en het Uitvoeringsplan gemeente Doetinchem, Participatiewet 2015-2018.

Doetinchem als samenwerkingspartner

Daarnaast zijn in de Regio Achterhoek een zevental punten benoemd waarop de acht Achterhoekse gemeenten samenwerken bij de aanpak van de transities. In de *Achterhoekse Kaderstelling voor het maatschappelijke domein* is in begin 2013 een regionale start gemaakt met het transitieproces. De uitdagingen waarvoor de gemeenten staan is voor alle 8 gemeenten hetzelfde: nieuwe (deels) onbekende taken, forse bezuinigingen, zoeken naar de verbindingen tussen de transities en organisatorische voorbereidingen. Om elkaar te versterken en te ondersteunen is besloten een gezamenlijke visie op de ontwikkelingen in het gemeentelijke maatschappelijke domein te ontwikkelen. In deze notitie worden de principiële uitgangspunten beschreven die de regio Achterhoek als gemeenschappelijke (beleid)kaders hanteert.

1. De burger in zijn omgeving als vertrekpunt:
2. Versterken van de eigen kracht van mensen, het gezinssysteem en/of het sociaal netwerk:
3. De belangen van mensen prevaleren boven die van systeemwerelden:
4. Preventie en laagdrempelige vormen van ondersteuning worden versterkt:
5. De toegang tot alle maatschappelijke ondersteuning is lokaal, integraal en laagdrempelig vormgegeven:
6. Een enkelvoudige vraag krijgt een enkelvoudige aanpak, voor meervoudige vragen is uitgebreide vraagverheldering en zorgcoördinatie noodzakelijk:
7. Inzet van generalisten om het beroep op specialisten terug te dringen:
8. Het doel van de intergemeentelijke samenwerking is een win/win situatie voor meerdere partijen:
9. Het systeem voor het maatschappelijk domein wordt gebouwd voor 90% van de gevallen:
10. Uitwerking binnen de gegeven financiële kaders van nieuwe maatregelen in het Maatschappelijke Domein

Deze zijn verder uitgewerkt aan de hand van de notitie 'D'r an in de transities', van oktober 2013:

1. Kennis delen en kennis ontwikkelen
2. Zicht op specialistische ondersteuningsvragen in termen van zelfredzaamheid en participatie
3. Gezamenlijke sturing en/ of bekostiging van gespecialiseerde voorzieningen
4. Toeleiding naar gespecialiseerde voorzieningen
5. Gemeenschappelijk inkoopkader op diverse ondersteuningsvormen
6. Gezamenlijk vormgeven van een aantal uitvoeringstaken
7. Gemeenschappelijk vormgeven van onderdelen van de bedrijfsvoering in de backoffice

4. Veranderstrategie - wat betekent het wanneer voor de inwoners van Doetinchem?

Met elkaar, Voor elkaar betekent een andere manier van werken in het sociaal domein, voor iedereen. Deze zogenaamde transformatie vindt niet van de ene op de andere dag plaats. Met de Kanteling binnen de huidige Wmo en Buurtcoaches die al actief zijn, zijn we in Doetinchem al eerder begonnen. Vanaf 2015 krijgt die transformatie een impuls met de nieuwe verantwoordelijkheden in de Participatiewet, Jeugdwet en nieuwe Wmo. De drie wetten worden per 1 januari 2015 van kracht, inclusief de bijgaande kortingen op de budgetten, maar dat betekent niet dat voor iedereen direct alles anders wordt. We hanteren een bewuste veranderingsstrategie, waarmee we op een natuurlijke wijze binnen enkele jaren een geheel vernieuwd sociaal domein realiseren, binnen de ruimte die ons wordt geboden. Met de recente kabinetsmaatregelen rond de behandeling van de nieuwe Wmo in de Tweede Kamer is die ruimte overigens ingeperkt, en geldt dat ook voor de risico's.

De veranderingsstrategie kent vier elementen:

Niemand tussen wal en schip: continuïteit van zorg en werk

We zorgen er voor dat vanaf 2015 iedereen de ondersteuning krijgt die hij of zij nodig heeft. Iedereen die nu een vorm van ondersteuning ontvangt (jeugdzorg, AWBZ-begeleiding, Beschermd Wonen) kan die behouden in 2015. Het kabinet heeft hiervoor overgangsrecht gemaakt. Voor huidige SW'ers en Wajongers geldt dat voor langere tijd. Het overgangsrecht geldt niet voor de verantwoordelijkheden die de gemeente nu al heeft, zoals Huishoudelijke Hulp. Hiervoor geldt gewoon de termijn van de bestaande indicaties. Als die indicaties doorlopen in 2015 kunnen mensen die voorziening behouden voor de duur van de indicatie.

We dragen zorg voor zo veel mogelijk continuïteit van werk door werkgevers één aanspreekpunt te bieden; door concrete afspraken met één partij (het WESP) zorgen we er voor dat werkgevers en werkzoekenden met of zonder arbeidsbeperking elkaar snel en effectief vinden. Dit vergroot de kans op het vinden van werk en het maximaal benutten van de verdien capaciteit.

Nieuwe instroom conform de werkwijze van Met Elkaar, Voor Elkaar

Inwoners die vanaf 2015 voor het eerst ondersteuning vragen of nodig hebben benaderen we vanaf 1 januari 2015 conform de werkwijze in dit beleidsplan. Hetzelfde geldt voor mensen van wie de (Wmo)indicatie afloopt in 2015. Daarnaast zijn alle bestaande cliënten die zelf graag hun ondersteuning willen aanpassen conform de nieuwe benadering natuurlijk van harte welkom voor Het Gesprek. Dat zal betekenen dat voor een steeds grotere groep andere ondersteuningsarrangementen gaan ontstaan die aansluiten bij "het gewone leven". Dus zal ook het dienstverleningsaanbod langzaam maar zeker gaan veranderen en de verschuiving van 2^e naar 1^e en 0^{de} lijn plaatsgrijpen.

We verwachten dat we met deze verschuivingen een groot deel van de noodzakelijke besparingen in 2015 kunnen realiseren. In de loop van 2015 zullen we in gesprek gaan met alle huidige ("overige") cliënten over vernieuwing van hun arrangement vanaf 2016, wanneer het overgangsrecht en transitie-arrangement jeugd ophoudt. Daarmee hebben we eind 2015 een beeld van de vraag naar preventie, hulp en zorg in elke wijk in Doetinchem en kunnen we preventie en algemene voorzieningen daarop organiseren. In 2016 ervaren we dan hoe de nieuwe werkwijze voor iedereen werkt en in 2017 kunnen we verdere vernieuwingen inzetten. Dit betekent dat we in de afspraken met de aanbieders voor 2015 en 2016 rekening zullen houden met krimp in de bestaande dienstverlening en daarbinnen budget vrij zullen maken voor vernieuwing.

In pilots experimenteren

We experimenteren op verantwoorde wijze met vormen van vernieuwing, waarbij we hele nieuwe werkwijzen kunnen testen in een specifiek gebied. In voorbereiding zijn de Pilots Wijkcoöperatie, Schavenweide, Ketensamenwerking (i.s.m. Bronckhorst) en Ondersteuning Thuis (een pilot in het kader van het Borstlap-convenant).

We beschouwen 2015 en 2016 dus als overgangsjaren

In de jaren 2015 en 2016 implementeren we de nieuwe werkwijze van De Doetinchemse Keuze in de Doetinchemse samenleving:

- we starten per 1 januari 2015 met de werkwijze van *De Kanteling* in heel Doetinchem, en voor alle verantwoordelijkheden in het sociaal domein;
- per 1 januari zijn in alle wijken van Doetinchem buurtcoaches actief;
- per 1 januari 2015 werkt de gemeente met een geharmoniseerde front office: buurtcoaches, Zorgplein en Werkplein hanteren dezelfde benadering bij vragen van inwoners;
- we zorgen er voor dat inwoners die daar recht op hebben, in 2015 een beroep kunnen blijven doen op hun bestaande dienstverlening. Dit geldt voor vrijwel alle inwoners die nu een beroep moeten doen op ondersteuning vanuit jeugdzorg, AWBZ-begeleiding en Beschermd Wonen. Voor huidige SW'ers en Wajongers geldt dat voor langere tijd;
- we benaderen alle nieuwe vragen vanaf 1 januari 2015 conform de werkwijze van De Doetinchemse Keuze;
- in 2015 voeren we met alle inwoners die nu ondersteuning ontvangen Het Gesprek met het oog op 2016;
- in het komende inkoopproces maken we afspraken met bestaande aanbieders over continuïteit, krimp en vernieuwing in 2015 en 2016, conform onze veranderingsstrategie. Zo maken we onze verantwoordelijkheid voor continuïteit, vernieuwing en besparing waar. Daarnaast weten de aanbieders ook waar ze komende twee jaar aan toe zijn en dat dempt de frictiekosten;
- we intensiveren en herprogrammeren in 2015 en 2016 onze preventieve activiteiten en basisvoorzieningen in de wijken en in de stad, op basis van de reële vraag. We contracteren dus niet op voorhand nieuw aanbod als we nog niet weten wat de échte vraag en behoefte is in een specifieke wijk. Die behoefte maken we in 2015 helder middels het voeren van Het Gesprek met de inwoners die reeds een bestaand ondersteuningsarrangement hebben, en we zorgen er voor dat we in 2015 en 2016 kunnen inspelen op die behoefte.

Vanaf het jaar 2017 staat De Doetinchemse Keuze. Dan kunnen we, op basis van de ervaringen tot dan toe, nieuwe werkwijzen ontwikkeld in de pilots al dan niet operationeel maken, en bijsturen op basis van de ervaringen.

5. Communicatie & interactief doelgroepbeleid

Bij de totstandkoming van dit beleidsplan hebben we intensief samengewerkt met de verschillende stakeholders. Een globaal overzicht per decentralisatie (D's):

Wmo/AWBZ

Er zijn verschillende bijeenkomsten geweest met spelers uit het Wmo/AWBZ-veld. Van managementniveau tot medewerkers die letterlijk de hulp en begeleiding 'doen'. Deze bijeenkomsten hadden een interactieve vorm, waarbij het doel enerzijds was: het aangaan van het gesprek. En anderzijds: het ophalen van tips, ideeën en andere input.

Participatiewet

Er zijn veel gesprekken gevoerd met spelers uit het participatieveld. Zo zijn de plannen besproken met het Bestuurlijk overleg wethouders werk en inkomen, in het ambtelijk beleidsoverleg werk en inkomen, in het Regionaal overleg werkgeversdienstverlening, met het POHO sociaal, met het Platform Onderwijs en Arbeidsmarkt, met de Sociale Raad van Doetinchem en uiteraard met de reguliere inspraakorganen. Daarnaast is uitvoerig samengewerkt met vertegenwoordigers vanuit het brede onderwijsveld, de SW-bedrijven in de regio en met het UWV WERKbedrijf. De gesprekken hebben veel input opgeleverd, waarna we plannen telkens verder konden inkleuren en aanvullen.

Jeugdwet

Er zijn gesprekken gevoerd met de diverse instellingen en bijeenkomsten georganiseerd voor de vrijevestigden. Verder zijn de plannen besproken in de projectgroep transformatie Jeugdzorg, in het ambtelijk overleg jeugd en onderwijs, met het POHO sociaal, de Sociale Raad en de samenwerkingsverbanden van het PO en VO onderwijs en met het MBO.

Ook binnen de ambtelijke organisatie en in regionaal verband is constructief samengewerkt om tot dit beleidsplan te komen.

Bij de verdere uitwerking houden wij vast aan deze aanpak van interactieve beleidsvorming. Dit betekent dat wij ook de komende tijd regelmatig onze stakeholders betrekken voor input en toetsing. Zoals eerder al aangegeven, komt de verdere uitwerking van dit beleidsplan terug in afzonderlijke uitvoeringsplannen. Dus blijft deze betrokkenheid van belang.

Structurele inspraak

We blijven gebruik maken met de adviserende rol van (werkgroepen van) de Sociale Raad, de inspraak van dorps- en wijkraden, georganiseerde overleggen op levensbeschouwelijke grondslag (o.a. WORLD) en ideële basis (o.a. PAD). Daarmee betrekken we inwoners en doelgroepen op interactieve wijze bij het maken van beleid. We voeren constructieve gesprekken met de wijk- en dorpsraden over hun rol, visie en (eventuele) verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de leefbaarheid in wijk en dorp, op zowel fysiek als sociaal vlak.

Communicatie met de samenleving

Wij realiseren ons dat dit beleidsplan gevolgen kan hebben voor onze inwoners. Sowieso kunnen de decentralisaties een grote impact op het leven van onze inwoner hebben. Maar ook professionals die in het sociale domein werken, krijgen ermee te maken. Dit levert onzekerheid op, ongerustheid en mogelijk zelfs onbegrip en weerstand. Al sinds de aankondiging van de decentralisaties zijn wij daar alert op. Maar de decentralisaties bieden ook kansen en mogelijkheden. Om die reden is al in 2013 een communicatieaanpak ontwikkeld. Dit is zelfs in samenwerking gebeurd met communicatieprofessionals van organisaties in het brede sociale domein. Immers, zij hebben het beste zicht op de communicatiebehoefte van hun cliënten.

De communicatieaanpak stellen we regelmatig bij. Bijvoorbeeld als er een nieuwe (beleids)fase aanbreekt of na signalen vanuit de doelgroepen. Zo gaan we na vaststelling van dit beleidsplan (vanaf de zomer van 2014) van start met een campagne om inwoners te informeren over wat de decentralisaties voor hen (persoonlijk) gaan betekenen. Hiervoor zetten we hele gerichte communicatiemiddelen in. Van bijeenkomsten en filmpjes tot een duidelijke website en berichtgeving in de lokale media (van krant tot radio). Maar we maken ook gebruik van de communicatiemiddelen en –kanalen van partners in het sociale domein.

Cultuurverandering vraagt een lange adem

Wij realiseren ons ook dat alleen informeren over de veranderingen niet voldoende is. We staan voor een enorme transitie in het sociale domein. Er moet een kanteling komen in ons denken en doen. En in het denken en doen van de samenleving. Dit vraagt om een uitgebreid cultuurveranderingstraject. Hiervoor zoeken we ook regionaal de samenwerking op. Verder willen we voor het realiseren van deze cultuurverandering gebruik gaan maken van bijvoorbeeld een burgerpanel. Hiermee kunnen we peilen en monitoren hoe de veranderingen in de samenleving 'landen'. Dit noemen we ook wel: het peilen van de temperatuur in de samenleving.

De eerste interim-evaluatie (uitgevoerd in augustus 2013) van de (pilot)buurtcoaches stemt hoopvol; er is ondanks een aantal aandachtspunten breed draagvlak voor het concept van de buurtcoaches. De cliënten steunen de buurtcoach(aanpak) van harte en juist vanuit die optiek pleiten zij voor nog meer bekendheid in de wijk. Professionals in de wijk vinden de buurtcoaches inmiddels onontbeerlijk.

Basisvoorzieningen en eigen kracht

6. Preventie – voorkomen is beter dan genezen

Preventie is voorkomen dat er (grotere) problemen ontstaan door op tijd in te grijpen. Op tijd ingrijpen voorkomt erger, maar is ook goedkoper. Immers, het stelt professionele zorg uit of maakt het zelfs niet meer nodig. Samen met maatschappelijke partners en informele netwerken zorgen we als gemeente voor een basisniveau aan voorzieningen en voor een goede en veilige leefomgeving. Zodat voorkomen daadwerkelijk mogelijk is en genezen (nog) niet nodig. Daarmee is preventie één van de belangrijkste peilers onder *Met Elkaar, Voor Elkaar*. Het aloude adagium *voorkomen is beter dan genezen*, is niet alleen waar, maar ook beter voor onze inwoners en financieel houdbaar op de langere termijn. Daarom reserveren we hiervoor ook structurele budgetten en stimuleren we de vorming en slagkracht van sociale netwerken. Op termijn zal ook de Wijkcoöperatie een belangrijke rol in de wijk gaan vervullen als het gaat om preventie, algemene voorzieningen en daginvulling. Preventie organiseren we (of wordt georganiseerd) op verschillende manieren:

Bestaande algemene voorzieningen

Onder de algemene voorzieningen verstaan we (veelal) bestaande voorzieningen die laagdrempelig, zonder indicatie toegankelijk zijn voor alle inwoners van Doetinchem. Soms worden deze voorzieningen, die heel vaak een preventieve functie hebben, ook wel ‘algemeen toegankelijke voorzieningen’ genoemd. Deze voorzieningen zijn voor iedereen toegankelijk, dus óók als iemand geen probleem heeft. Ze zijn te vinden in het *gewone leven* van elke inwoner en kunnen door vrijwilligers of professionals “bemenst” zijn.

Voorbeelden zijn:

- buurtcoach
- wijkregie
- buurtbemiddeling
- wijkcentra
- Centrum voor Jeugd & Gezin
- ouderensteunpunten
- (regulier) onderwijs
- (regulier) werk
- Jongeren centrum Doetinchem
- Werkgeversservicepunt (WESP)
- (Sport)verenigingen
- Charitatieve instellingen (bijv. PAD, Humanitas, Spindo & de Zonnebloem)
- Sportservice Doetinchem
- GGD
- Huisartsen
- Zorgverzekeraars

Rol van de gemeente: De gemeente/overheid is voor deze voorzieningen mede verantwoordelijk.

Door zelforganisatie

Onder zelforganisatie verstaan we ook wel de “civil society”. Andere voorbeelden zijn wijk- en dorpsraden, verenigingen, cliëntorganisaties, religieuze instellingen en bijvoorbeeld de maatschappelijke inspanningen van bedrijven en organisaties zoals BVO De Graafschap. Maar niet altijd hoeven op preventie gerichte activiteiten en initiatieven voort te komen vanuit dit soort ‘vaste verbanden’. Er dienen zich steeds vaker ook losse initiatieven aan, zonder tussenkomst van welke organisatie dan ook.

Rol van de gemeente: Bij zelforganisatie neemt de gemeente niet de leiding en draagt de gemeente dus ook geen eindverantwoordelijkheid voor het resultaat. Maar de rol van de gemeente kan wel faciliterend en stimulerend zijn. Denk aan het faciliteren met kennis en informatie, in facilitaire zin (ruimtegebruik) of in bijvoorbeeld financiële zin.

Wijk- en dorpsgerichte initiatieven (bijvoorbeeld via wijk- en dorpsraden) ondersteunen we. We voeren gesprekken over hun visie, concrete plannen, behoeften en in welke rol zij in hun respectievelijke wijk en dorp kunnen vervullen.

Omdat deze initiatieven ook los van ‘vaste verbanden’ kunnen ontstaan, zal de gemeente meer gaan inzetten op actiegebonden facilitering. Dus niet enkel het faciliteren van de organisaties, maar van activiteiten of initiatieven. De wijkregie en de Wijkcoöperatie zijn hierbij de belangrijkste spelers. Wel moeten deze initiatieven maatschappelijk gedragen zijn. Op deze manier kunnen we adequaat en efficiënt (blijven) inspelen op de behoefte uit de samenleving. Maatwerk en meerwaarde voor de inwoner(s) / wijk zijn hierbij de uitgangspunten.

Via vrijwilligers

Vrijwilligers zijn er in soorten en maten. Ze zijn werkzaam voor verenigingen of zetten zich in voor losse initiatieven en activiteiten en zijn daarmee het cement van samenleving. Er zijn ook latente vrijwilligers; inwoners die prima iets bij kunnen dragen maar zich dat nog niet realiseren. En we kennen de ‘wederkerige vrijwilliger’. Inwoners met een bijstandsuitkering die in ruil voor hun uitkering vrijwilligerswerk *kunnen* doen. De gemeente Doetinchem is van mening dat vrijwilligers de komende jaren steeds belangrijker worden. Alleen al vanwege het wegvallen van een aantal voorzieningen voor kwetsbare inwoners, nu de overheid meer terugtreedt uit het sociale domein. Wel heeft de gemeente in het vrijwilligersbeleid vastgelegd dat vrijwilligers kunnen rekenen op deskundigheidsbevordering, waardering en een vangnet (vaak een coördinator). Ook reserveren we structureel een substantieel budget voor de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers.

Rol van de gemeente: De gemeente Doetinchem ziet voor zichzelf een rol weggelegd in het promoten, stimuleren, aanjagen en uitnodigen tot vrijwilligerswerk. Daarnaast heeft de gemeente een duidelijk faciliterende rol bij de ondersteuning van vrijwilligers. Hieronder verstaan we zoal:

Stimuleren van vrijwilligerswerk:

- De wijkregie en wijkteams (met daarin Buurtcoaches) ondersteunen burgerinitiatieven, waaruit een meer duurzame vrijwillige inzet kan voortvloeien. Zo ontstaat er een netwerk van vrijwilligers in de wijk, wat ten goede komt aan de buurtbewoner én de leefbaarheid in de wijk
- Vrijwilligerswerk kan worden ingezet als vorm van daginvulling voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is maatwerk (zie 15. [Daginvulling](#))
- In de zorg stimuleren we de inzet van ervaringsdeskundigen. Dit in aanvulling op en in samenwerking met de buurtcoach en via zelfhulporganisaties.
- We ondersteunen – waar nodig – maatjesprojecten. Deze projecten zijn voor mensen die extreem belemmerd worden in hun maatschappelijke participatie en voor wie het ‘maatje’ bijdraagt aan een structurele oplossing.
- Vrijwillige inzet vanuit het eigen netwerk (bijv. verenigingsleven) en vrijwillige oppas als vorm van mantelzorgondersteuning krijgen de nodige ondersteuning.

- In ons inkoopbeleid houden we rekening met het inzetten van ervaringsdeskundigen door aanbieders. Dus zorginstellingen die gebruikmaken van ervaringsdeskundigen, kunnen de voorkeur krijgen boven zorginstellingen die dat niet doen.
- Wij erkennen het belang en stimuleren vrijwilligerswerk binnen de sport en cultuursector. Vrijwilligers hebben een grote rol binnen het verenigingsbestuur, beheer van de accommodatie, en de ontwikkeling en begeleiding van activiteiten. Wij stimuleren vrijwilligers die bereid en capabel zijn om mensen uit kwetsbare doelgroepen een plek binnen de sport of cultuur te geven.

Faciliteren van vrijwilligers(werk):

- Vrijwilligers(organisaties) kunnen voor vragen en ondersteuning terecht bij steunpunten. Denk aan de Vrijwilligerscentrale (VWC), het meldpunt vrijwillige dienstverlening (ook bij de VWC), SportService Doetinchem (voor vrijwilligers en –organisaties in de sport), etc.
- Via subsidies bieden wij ondersteuning aan vrijwilligers(organisaties), burgerinitiatieven en maatschappelijk betrokken organisaties.
- Vrijwilligers(organisaties) kunnen gebruik maken van de collectieve WA- en ongevallenverzekering. De gemeente betaalt de kosten. Dit geldt ook voor mantelzorgers.
- Wij bieden laagdrempelige toegang tot wijkcentra en andere ontmoetingspunten. Dit kan wijkbewoners over de drempel helpen voor vrijwilligerswerk. Maar ook het vrijwilligerswerk zelf vergemakkelijken, bijvoorbeeld door lagere huurkosten bij het huren van een gemeentelijke accommodatie.

Door mantelzorgers

Net zoals vrijwilligers worden ook mantelzorgers de komende jaren steeds belangrijker. De mantelzorg speelt een belangrijke rol in de keten van zorg en nazorg van de zorgbehoevende. Maar de gemeente Doetinchem vindt wel dat mantelzorg nooit een vervanger mag zijn van professionele hulpverlening als die vereist is. Daarnaast moet een mantelzorg zelf ook kunnen meedoen aan de samenleving. En er moet dus oog zijn voor de mantelzorg, zeker wanneer de draagkracht en -last niet in evenwicht zijn.

Rol van de gemeente: De gemeente wil bekendheid geven aan (het belang van) mantelzorg en aan het bereiken van mantelzorgers. Ook ziet de gemeente voor zichzelf een rol weggelegd bij het voorkomen en verminderen van overbelasting van mantelzorgers en in het voorkomen dat zij in een isolement terecht komen. De gemeente wil mantelzorgers dan ook ondersteunen. De ondersteuning ziet er in grote lijnen als volgt uit:

- O.a. bij het indicatieproces kan de mantelzorg aangeven welke ondersteuning hij/zij nodig heeft om mantelzorg te kunnen bieden.
- Wanneer de klant een pgb heeft kan hij deze inzetten overeenkomstig de indicatiestelling of beoordeling. Dit kan betekenen dat de mantelzorg hieruit een vergoeding ontvangt. Wanneer het een Wmo pgb betreft dan kan een uitkomst van het Gesprek zijn dat de klant dit budget inzet ten gunste van de mantelzorg.
- Informatie, advies en begeleiding aan mantelzorgers bieden we zo dicht mogelijk bij de mantelzorg aan. Datzelfde geldt voor emotionele ondersteuning. Onderdeel van advies en begeleiding is een goede toeleiding van de mantelzorg naar de juiste ondersteuning. Een sleutelrol hierin is er voor de consultants van de gemeente en de buurtcoaches, maar ook huisartsen, wijkverpleegkundigen, etc.
- Wij bieden educatieve steun aan. Denk aan het vergroten van de praktische kennis van de mantelzorg over ziekte, zorg of het leren van technieken of vaardigheden. De wijkverpleegkundige speelt ook hierin een belangrijke rol. Daarnaast moeten professionals deze educatieve steun ook krijgen, zodat zij meer kennis krijgen over mantelzorg(ondersteuning).

- Een vorm van praktische hulp kan hand- en spandiensten voor de mantelzorger zijn, maar ook administratieve steun en respijtzorg. Dit laatste betekent: tijdelijke overname van de zorg. Dit kan ook in de vorm van wederkerig vrijwilligerswerk.
- Hierbij schieten ervaringsdeskundigen te hulp, bijvoorbeeld door het aanbieden van activiteiten waardoor de mantelzorger tijdelijk wordt ontlast. De Stichting Cliënt Initiatieven (SCI) experimenteert met deze 'voor cliënten, door cliënten-gedachte'. Maar ook kortdurend verblijf is een vorm van respijtzorg en ook dagbesteding kan de situatie thuis tijdelijk verlichten.
- Financiële steun. Via bijvoorbeeld bijzondere bijstand, maatwerkarrangement vanuit het Bureau voor financiële ondersteuning.
- We bevorderen maatregelen die een combinatie van zorg en werk ondersteunen.
- Binnen de kaders van het planologisch beleid bestaat de mogelijkheid tot het realiseren van mantelzorgwoningen.
- Ons inkoopbeleid vraagt van zorgaanbieders een signalerende functie van (dreigende) overbelasting van de mantelzorger en een informerende en doorverwijzende rol voor mantelzorgers naar mantelzorgondersteuning; de zorgaanbieder toont respect en zoekt de aansluiting bij de zorg van de mantelzorger. Samen met zorgverzekeraar Menzis werken we aan een samenhangend aanbod aan 'mantelzorgondersteuning'.
- Wij ontwikkelen een vorm van waardering (*compliment*) voor mantelzorgers.

Toeleiden naar bestaande infrastructuur

- Als het zelf organiserend vermogen staakt of niet voldoende uit de verf komt kan teruggevallen worden op de huidige infrastructuur. Indien er in de wijk geen initiatieven tot preventie ontstaan, kan dit vanuit het Wijkwerk (door de wijkregisseur of het wijknetwerk) alsnog worden opgezet. Maar alleen als daaraan ook echt behoefte is. Ook de buurtcoachteams kunnen na opschaling aan zet komen. Een andere mogelijkheid is het sociaal-medisch overleg. Dit overleg bestaat uit de huisarts, praktijkondersteuner, wijkverpleegkundige, consultants en de buurtcoach. Het streven is dat hier ook de jeugdgezondheidszorg bij aansluit. Vanuit dit overleg kunnen ook acties ontstaan.

Rol van de gemeente: De gemeente is op dit niveau sturend en stimulerend. De mate waarin is echter sterk afhankelijk van de specifieke behoefte in een wijk. Zo kan de ene wijk meer behoefte hebben aan bijvoorbeeld de inzet van de buurtcoach of aan financiering dan een andere wijk. Dit betekent dat een ongelijke inzet van mensen en middelen mogelijk is. En soms zelfs noodzakelijk. Dus: ontschotter inzet op de plek waar de grootste behoefte / nood is.

Participatieladder

De participatieladder is een meetinstrument waarmee de gemeente kan vaststellen in hoeverre een inwoner meedoet aan de samenleving. De ladder is onderverdeeld in zes treden: van 'sociaal geïsoleerd' tot 'werkend zonder ondersteuning'. Doetinchem zet de participatieladder bijvoorbeeld in bij bijstandsgerechtigden.

7. Werk

De gemeente Doetinchem vindt het belangrijk dat inwoners zelf in hun

levensonderhoud kunnen voorzien. Wij richten ons dan ook op het bevorderen van een actieve deelname van mensen aan de maatschappij door middel van arbeid. Voor veruit de meeste inwoners is dat geen probleem. Zij vinden zonder tussenkomst van de gemeente een plek op de arbeidsmarkt. Maar voor een aantal geldt dat helaas niet. Omdat de participatiebudgetten van gemeenten door de Rijksbezuinigingen de komende jaren enorm onder druk staan, kijken wij nadrukkelijk naar wat de inzet van de participatiemiddelen ons oplevert. Het streven is een vermindering van de uitgaven door uitstroom naar werk. Het streven is om iedereen die kan werken, aan het werk te helpen. Wie dat op eigen kracht kan, doet dit (zoveel mogelijk). Wie dit niet lukt, helpen we. Inwoners die (nog) niet in staat zijn om aan het werk te gaan, kunnen uiteraard een beroep doen op een uitkering. We maken resultaatafspraken met onderwijs en werkgevers om WWB'ers naar werk te brengen.

In onze aanpak onderscheiden we grofweg vier doelgroepen. Een belangrijk criterium is het 'verdienvermogen'. Oftewel: het percentage van het Wettelijk Minimum Loon dat iemand in staat is om te verdienen. De percentages zijn richtinggevend voor de afwegingen op individueel niveau. Hieronder volgt per doelgroep op hoofdlijnen welke dienstverlening nodig is:

Groep 1: Structurele verdien capaciteit: >100% Wettelijk Minimum Loon

Deze groep moet via de kortste weg aan het werk. Onze ondersteuning aan deze groep is minimaal, omdat wij ervan uitgaan dat deze groep snel op eigen kracht regulier aan het werk kan komen. Voor deze groep bestaat wel de website Werk.nl. Dit is een digitale matching van werkzoekenden en vacatures. Wie zich vanuit deze groep meldt bij de gemeente, krijgt daarnaast een lijst met uitzendbureaus mee. Het aanvragen van een uitkering ontmoedigen we. We zijn streng aan de poort en zetten in op handhaving.

Groep 2: Structurele verdien capaciteit: >100% Wettelijk Minimum Loon, met tijdelijke ondersteuning

Deze groep heeft een klein steuntje in de rug nodig om uit te stromen naar regulier ongesubsidieerd werk. Hiervoor zetten we korte, vakgerichte scholing en/of tijdelijke werkervaringsplaatsen in. Het Werkgeversservicepunt Achterhoek West (WESP) vervult hierin een belangrijke rol. Namelijk in het kader van de arbeidsbemiddeling. Werkzoekenden die hieraan meewerken, behouden tijdelijk hun uitkering. Of er wordt voor hen tijdelijke loonkostensubsidie ingezet.

Groep 3: Structurele verdien capaciteit: 20-100% Wettelijk Minimum Loon

Bij deze groep is het vooral van belang de belemmeringen om aan het werk te komen, zo snel mogelijk weg te nemen. Hierbij is een brede inzet van instrumenten mogelijk. Zoals loonkostensubsidie, begeleiding, werkaanpassing, bemiddeling, etc. Deze trajecten kunnen zeer intensief zijn. Voor deze doelgroep is dan ook de langdurige loonkostensubsidie bedoeld. Het uitgangspunt daarbij is wel dat deze loonkostensubsidie minimaal kostendekkend moet zijn. Lukt dat bij een werkzoekende niet, dan richten wij ons op participatie zonder loonvormende arbeid. Hierbij kan ook gedacht worden aan tegenprestatie en vrijwilligerswerk. Daarbij zoeken wij nadrukkelijk de aansluiting bij de sociale netwerken in de buurten en wijken.

Groep 4: Structurele verdien capaciteit <20% Wettelijk Minimum Loon (zonder indicatie 'Beschut werken')

Deze doelgroep heeft zeer langdurig een uitkering nodig. Er is geen mogelijkheid tot instroom in reguliere arbeid. Voor hun maatschappelijke participatie is deze doelgroep aangewezen op een zogenoemd zorgtraject of sociale activering. Ook hierbij kan gedacht worden aan tegenprestatie en vrijwilligerswerk. Ondersteuning op maat is zoveel mogelijk het uitgangspunt. Deze ondersteuning vergt een integrale aanpak over de volledige breedte van het sociaal domein. Zowel financieel als inhoudelijk. [Zie ook 15. Dagingvulling](#)

8. Onderwijs

Onderwijs volgen is het vertrekpunt voor alle jeugdigen in Doetinchem. Wij zien onderwijs als de basisvoorziening voor elke jongere totdat hij een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt heeft of aan het werk is. *Heb je geen werk, dan zit je op school; zit je niet op school, dan ben je aan het werk.*

We zetten veel in op zo veel mogelijk preventieve maatregelen ter voorkoming van uitval. Dit doen we door de proactieve werkwijze van de leerplichtambtenaar, het Bredeschoolnetwerk, de inzet op voor- en vroegschoolse educatie; inzet gericht op een ononderbroken ontwikkelingslijn.

Het behalen van een (start)kwalificatie en een soepele overgang van onderwijs naar werk is altijd al erg belangrijk geweest. De laatste jaren is het Rijksbeleid rondom jongeren op belangrijke punten gewijzigd. Dit zien wij als een kans om de dienstverlening rondom jongeren beter vorm te geven. Dat doen we in samenwerking met partners uit het onderwijs en de zorg. Zo werken we binnen de Achterhoek al in verschillende projecten en structuren samen om de wijzigingen gezamenlijk vorm te geven. Voorbeelden zijn: JOUW Unit, de Regionale Agenda Kwetsbare Jeugd, de Voorloperaanpak en het Actieplan Jeugdwerkloosheid 2013-2014.

Naast het reguliere onderwijs zetten we de volgende ondersteuning in:

Volwasseneneducatie

Een belangrijke voorwaarde om in de samenleving te kunnen participeren, is de beheersing van de Nederlandse taal. De bezuinigingen spelen hierbij echter parten. Mensen moeten straks nog meer dan nu al het geval is, zelf acties en initiatieven ondernemen om de Nederlandse taal te leren. Dit past ook bij ons uitgangspunt dat mensen zich maximaal moeten inzetten om naar vermogen mee te doen. Inwoners kunnen hierbij gebruik maken van beschikbare methodes, internet of bijvoorbeeld televisie. Aanvullend hierop willen wij als gemeente:

- De diverse mogelijkheden inzichtelijk maken en bij de doelgroep onder de aandacht brengen;
- Meer nadruk leggen op het zogenaamde 'non-formele aanbod'. Dit aanbod kenmerkt zich door de inzet van vrijwilligers in plaats van gecertificeerde docenten;
- Stimuleren dat er verbindingen worden gelegd met bibliotheken als taal informatiepunt. De bibliotheek kan bijvoorbeeld de plek zijn waar cursisten en taalcoach elkaar treffen;
- Inzetten op het verbeteren van de ondersteuning door taalvrijwilligers. Bijvoorbeeld door het aanbieden van begeleiding aan de taalvrijwilligers door deskundige beroepskrachten.

Hierbij zoeken wij samenwerking met het ROC het Graafschap College.

Entreeonderwijs: voorbereiding op de arbeidsmarkt

Een andere recente verandering is de invoering van het entreeonderwijs. De entreeopleiding is niet alleen gericht op doorstroom binnen het MBO, maar bereidt leerlingen ook direct voor op de arbeidsmarkt. Juist hierdoor ligt het voor de hand om de betreffende budgetten binnen het onderwijs en gemeenten naast elkaar te leggen en de dienstverlening af te stemmen. Een extra reden om dit te doen zijn de streefcijfers voor voortijdig schoolverlaten. Het Rijk stelt deze telkens naar beneden bij (er mogen dus minder vroegtijdig schoolverlaters zijn), waardoor gemeenten en onderwijs voor een steeds grotere uitdaging staan.

Werknet: voorbereiding met werkgevers en onderwijs

Werknet is een initiatief van spelers op de Achterhoekse arbeidsmarkt. Werkgevers, scholen, POA, UWV, gemeenten en hun sociale werkvoorzieningen zetten samen een structurele regionale voorziening op voor jongeren aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het gaat hier niet om een extra initiatief of gebouw, maar om een netwerkorganisatie van de betrokken partners. Deze netwerkorganisatie richt zich op jongeren die nog over onvoldoende vaardigheden beschikken om te kunnen worden bemiddeld naar een reguliere werkgever, en voor wie regulier onderwijs niet voldoet om die vaardigheden te verwerven. Werknet verbindt en ontwikkelt leerwerktrajecten en leidt (volgens het concept van 'werkplekleren') deze jongeren naar een plek op de arbeidsmarkt, alsmede diploma's en/ of certificaten. Werknet zal in de tweede helft van 2014 concreet van start gaan.

Extra ondersteuning vanuit Passend Onderwijs

De transitie van het Passend Onderwijs betekent dat scholen een zorgplicht krijgen. Jongeren met extra ondersteuningsbehoeften moeten binnen het reguliere onderwijs hun opleiding kunnen volgen. Als de school deze ondersteuning en begeleiding redelijkerwijs niet kan bieden, moeten gemeenten daarvoor zorgen. In de Achterhoek werken gemeenten en onderwijs ook op dit punt nauw samen. Zie hiervoor [15. Dagingvulling](#).

9. Wijkcoöperatie

De Wijkcoöperatie is een nieuwe gedachte (maar geen nieuwe organisatie) binnen *Met Elkaar, Voor Elkaar* en borduurt voort op reeds succesvolle samenwerkingen in de wijk. De Wijkcoöperatie heeft in eerste instantie twee doelen; het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, en daginvulling in de wijk aanbieden. Het kan in de toekomst verder uitgroeien tot dé bundeling van initiatieven in de wijk.

De Framboos

Als symbool voor de Wijkcoöperatie gebruiken we een framboos. De *Framboos* staat voor veel verschillende activiteiten door veel verschillende mensen en partijen in de wijk aan één steeltje, die samen een smakelijke vrucht vormen.

De Wijkcoöperatie is bedoeld als sterk alternatief voor het wegvallen van een aantal regelingen. Zoals de bezuinigingen op het participatiebudget en op groeps- en individuele begeleiding. De Wijkcoöperatie wordt geen nieuwe organisatie, maar bundelt wat er al is en geeft ruimte aan initiatieven en energie in de wijken en dorpen. De wijkcentra en wijkregie hebben hierin een belangrijke rol.

De gedachte is om uiteindelijk per wijk een Wijkcoöperatie te starten. Omdat de behoeften per wijk kunnen verschillen, kunnen ook de Wijkcoöperaties van elkaar verschillen. Wat wel voor alle Wijkcoöperaties geldt, is de bundeling van buurtcoaches, wijkregie (wijknetwerken) en het Wijkbedrijf. Het belangrijkste doel is om maatwerk te leveren in de directe leefomgeving, en vraag en aanbod in brede zin te verbinden.

Wijkcoöperatie laagdrempelig

De Wijkcoöperatie krijgt het karakter van een algemene voorziening. De coöperatie is dus voor elke inwoner toegankelijk. Vanuit de Wijkcoöperatie worden daginvullingsactiviteiten opgezet. Deze krijgen vorm op basis van de behoefte in de wijk en van de deelnemers. De activiteiten zijn zoveel mogelijk in de wijk, tenzij de wijk niet in de behoefte kan (gaan) voorzien. Bij het ontwikkelen van de activiteiten wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met eigen mogelijkheden (eigen kracht) van de deelnemers. Dus hoewel de coöperatie voor iedereen toegankelijk is, is de voorziening gezien de activiteiten vooral interessant voor:

- inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- inwoners die ondersteuning bij hun daginvulling nodig hebben;
- vrijwilligers.

De opstart van de Wijkcoöperatie gebeurt aan de hand van een pilot, waarbij de insteek is: leren door te doen. Uiteraard is het de bedoeling ook om te komen tot loonvorming. Maar met een nuancering: op dit moment kost deze doelgroep geld. Met de Wijkcoöperatie is de verwachting dat deze doelgroep nog steeds geld kost, maar minder dan in de oude situatie. Om tot loonvorming te komen, zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Zoals een arbeidsbemiddelaar (van het WESP) in de wijk aan de slag te laten gaan, om werkzoekenden (met een afstand tot de arbeidsmarkt) toch te matchen met een werkgever. Of om toch activiteiten te verwerven die inkomsten opleveren. De meerwaarde is dat de arbeidsmarkt bemiddelaar ook kennis heeft van de regionale arbeidsmarkt, waardoor zijn blikveld ruimer is.

De verdere uitwerking van de mogelijkheden gebeurt in een businesscase. Partners van wie we de krachten willen bundelen zijn in ieder geval:

- Wijkbewoners
- Cliëntenorganisaties
- Buurtcoaches
- MEE
- Het Zorgplein
- Het Werkplein / Werkgeversservicepunt (WESP) / Wedeo
- Wijkbedrijf
- Wijkregie
- Humanitas, de Zonnebloem, WORLD, PAD
- Ministerie van VWS
- Zorgaanbieders
- 'Collectief' (Stichting Cliënt Initiatief, Stadskamer, Eigen Bedreivigheid)
- De Doetinchemse Uitdaging
- (Sport)verenigingen

Toegang tot maatwerkondersteuning

10. Toegang – altijd aan het juiste adres

Wij ondersteunen onze inwoners bij het zoveel mogelijk zelf vinden van oplossingen. Om dit zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, zorgen wij voor een gebundelde toegang tot informatie en advies. Anders gezegd: een inwoner met een vraag of probleem is in de gemeente Doetinchem altijd aan het juiste adres. ‘Niet de inwoner wordt doorgeleid, maar de vraag’, hebben we in De Doetinchemse Keuze dan ook gesteld. Deze aanpak is erop gericht de toegankelijkheid van voorzieningen en diensten zo laagdrempelig mogelijk te maken. Daarnaast borgen we specifiek de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking. Bij de start gaan we uit van 1 buurtcoach op 1000 inwoners. We betalen deze buurtcoaches uit bestaande budgetten.

Bij onze front offices hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Wij zijn goed bereikbaar via alle kanalen
- Wij communiceren helder
- Wij praten met één mond
- Wij helpen de klant efficiënt
- Wij houden ons aan afspraken
- Wij hanteren geen overbodige regels
- Wij nemen klachten serieus

Een korte toelichting op hoe de toegang werkt:

Het eerste contact

Elke inwoner kan zelf bepalen waar hij of zij aanklopt. De inwoner kan naar de gemeente bellen, een formulier op een goed toegankelijke website invullen, een e-mail zenden of een brief sturen. De inwoner kan met zijn of haar vraag ook naar de balies in het Zorgplein of Werkplein. In de wijk kan de inwoner terecht bij de buurtcoach. Maar ook bij de wijkverpleegkundige, de huisarts, praktijkondersteuner van de huisarts, jeugdarts (via het consultatiebureau) of bijvoorbeeld de kinderarts. Met deze partijen zoeken we afstemming en zorgen we ervoor dat een inwoner altijd “aan het goede loket is”(zie 4. [Ketensamenwerking](#)).

De werkwijze van de gemeentelijke ‘frontoffice’ is identiek. We noemen dit ook wel: de harmonisatie van de frontoffice. Het maakt dus niet uit of een inwoner bij het Zorgplein aanklopt of bij het Werkplein; de meldprocedure is overal hetzelfde. Het streven is dat de inwoner maar één keer het verhaal hoeft te doen, bij maar één persoon. En dat de gegevens maar eenmaal worden opgevraagd.

Als de vraag binnen is, vindt er een filtering plaats. Is het een eenvoudig of enkelvoudig probleem of is er meer aan de hand? Vaak zijn de vragen eenvoudig en kunnen ze direct worden opgelost. Dan is er geen verdere doorgeleiding nodig. Is de vraag complexer, dan wordt er veelal doorgeleid naar de buurtcoach. Hierbij is er sprake van een warme overdracht en collegiale samenwerking tussen de consulenten van het Zorgplein / Werkplein en de buurtcoaches. Een buurtcoach kan ook doorgeleiden naar de consulent van Zorg- of Werkplein als de vraag enkelvoudig blijkt.

Om te bepalen of er doorgeleid moet worden naar de buurtcoach, wordt vaak een Quickscan gebruikt. Deze scan helpt meervoudige problematiek te signaleren.

Het Gesprek – samen behoefte bepalen, plan bedenken en uitvoeren

Het Gesprek is een gesprek dat de Buurtcoach of een consulent van het Werkplein of Zorgplein, voert met de inwoner, als dat redelijkerwijs kan bij de inwoner thuis aan de keukentafel. De inwoner kan zich bij dit gesprek laten ondersteunen door anderen. Het doel van het gesprek is om voor iedere individuele inwoner tot die oplossingen te komen die ook echt nodig zijn. Oplossingen die bijdragen tot het participeren aan de maatschappij.

Tijdens het gesprek komt de specifieke situatie van de inwoner uitgebreid aan bod: *hoe ziet zijn leven eruit, wat is precies zijn vraag en wat wil hij daarmee bereiken*. Eerst wordt de vraag van de inwoner verhelderd, voordat er over maatwerk en oplossingen gesproken wordt. Het startpunt van het gesprek met de inwoner is dan ook niet meer de aanvraag voor een specifieke (individuele) voorziening, maar een “melding” van een (probleem)situatie. Deze andere insteek voorkomt dat een inwoner zijn behoefte teveel vertaalt in een standaardoplossing en dat hij teveel wordt beperkt tot het beschikbare aanbod.

Werkplein consulent

De werkpleinconsulent is de consulent van de afdeling Werk & Inkomen van de gemeente. Sinds enkele jaren heeft de gD een ‘knip’ gemaakt; er bestaan nu ‘inkomensconsulenten’ en ‘werkconsulenten’. De inkomensconsulent behandelt de aanvraag van de inwoner die binnenkomt via de website Werk.nl of via de balie van het Werkplein. De consulent werk spreekt de inwoner, waarbij er direct een match ontstaat met vacatures in de regio. De inkomensconsulent onderzoekt of iemand in aanmerking komt voor een inkomensvoorziening. De inkomensconsulent is een financieel deskundige die kijkt of iemand aanspraak doet op alle voorzieningen en toeslagen, vermogen of inkomen heeft en eventueel (aanvullend) recht heeft op een uitkering.

Het gesprek is een wederzijds proces. Het bepalen van de ondersteuningsbehoefte van de inwoner is niet een eenzijdige actie van (of namens) de gemeente. Het belang van het huishouden staat centraal. Het Gesprek is een dialoog waarbij inwoner en gemeente in gezamenlijkheid de situatie in kaart brengen om zo vast stellen op welke onderdelen ondersteuning nodig is om te participeren. Dit geldt ook voor de volgende stap in het traject: het zoeken naar passende oplossingen. Ook hier wordt in het gesprek de hele context waarin de inwoner zich bevindt meegenomen, en niet alleen de door hem ervaren beperking. Er is geen één op één relatie tussen resultaten en oplossingen. Wat voor de ene inwoner een goede ondersteuning is bij bijvoorbeeld het voeren van een huishouden kan voor een ander juist niet handig zijn. Kortom, het gesprek is er primair voor bedoeld om te bepalen wat iemand in zijn specifieke situatie nodig heeft.

Tijdens het gesprek wordt er dus samen met de inwoner een inschatting gemaakt wat hij wel kan, wat hij zelf kan regelen en waarop hij toch een specifieke ondersteuning behoeft. Één van de instrumenten die de buurtcoach of zorgconsulent daarbij kan hanteren is de *Zelfredzaamheidsmatrix*.

Zelfredzaamheidsmatrix

De zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) is het instrument waarmee behandelaars, beleidsmakers en onderzoekers in de gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en gerelateerde werkvelden, de mate van zelfredzaamheid van cliënten eenvoudig en volledig kunnen beoordelen.

Hoe werkt dat dan? – Het Plan als ondersteuningsarrangement

Omdat een inwoner altijd zowel bij de Buurtcoach als bij een consulent (Werkplein of Zorgplein) terecht kan met een vraag is het van evident belang dat deze functionarissen adequaat en accuraat doorverwijzen en overdragen aan elkaar. Uiteraard is het ook heel goed mogelijk dat een melding van een probleemsituatie (met medeweten van de betrokken inwoner) gedaan wordt door bijvoorbeeld een huisarts, een school, een buur of een familielid (zie hiervoor ook 4. (Keten)samenwerking). Dit strookt precies met wat de *Met Elkaar, Voor Elkaar* beoogt; een samenleving die verantwoordelijkheid neemt voor elkaar als dat nodig en mogelijk is. Stapsgewijs ziet het proces er dan als volgt uit:

1. Er is een vraag, ondersteuningsbehoefte of probleem gesignaleerd

De functionaris bij wie de vraag voor het eerst “de kop opsteekt” probeert te achterhalen om wat voor soort probleem het gaat: is het een simpele, enkelvoudige vraag of gaat er toch meer verholen problematiek achter? Het al dan niet signaleren van een *vraag-achter-de-vraag* kan voor de Buurtcoach of consulent aanleiding zijn om een quickscan uit te voeren. De quickscan maakt duidelijk of het om een enkelvoudig of toch om een meervoudig probleem gaat. Mocht er daarna nog twijfel bestaat om welke type vraag het gaat, of over de specifieke inhoud van de vraag, dan kan de Buurtcoach en de consulent terecht bij diegene die daar de meeste kennis van heeft. Soms is dat een collega, soms is dat een medewerker in de uitvoeringsorganisatie en soms is het denkbaar dat deze “invliegbare kennis” bij aanbieders opgehaald kan worden.

2. Een enkelvoudige vraag wordt enkelvoudig benaderd, een meervoudige vraag verdient een meervoudige oplossing

Als het om een meervoudig probleem blijkt te gaan is de Buurtcoach aan zet. Komt een probleem dus binnen bij de consulent en constateert deze dat het probleem meervoudig is? Dan schakelt hij de betreffende Buurtcoach in. Als vice versa een Buurtcoach een vraag krijgt die eigenlijk prima enkelvoudig opgelost kan worden, dan verwijst hij door naar de consulent.

3. Is de vraag helder, dan gaan we in Gesprek

De vraag van de inwoner wordt nu besproken samen met de consulent of de Buurtcoach. In dit Gesprek wordt samen met de inwoner gekeken naar wat hij zelf kan, wat hij zelf kan regelen, waar zijn netwerk ingeschakeld kan worden en waar hij terecht kan voor algemene voorzieningen die zijn probleem oplossen. Pas daarna wordt er gekeken naar een oplossing in de vorm van individueel maatwerk. Dit maatwerk is dus mogelijk als dat noodzakelijk blijkt, maar is nooit het vertrekpunt. Zo ontstaat er een *ondersteuningsarrangement* precies toegesneden op de specifieke behoefte van het individuele huishouden.

4. Welke maatwerkondersteuning is er vervolgens nodig?

De consulent die nog steeds verantwoordelijk is voor de enkelvoudige vraag heeft in overleg met de cliënt een *ondersteuningsarrangement* bepaald. Dat kan een hulpmiddel (maatwerk) zijn, maar ook een cursus of een verwijzing naar een algemene voorziening zijn (bijvoorbeeld naar een vereniging die hem kan helpen met zijn vraag). In het Gesprek kan dus blijken dat er eigenlijk geen noodzaak bestaat voor maatwerkondersteuning, maar men al geholpen is met een oplossing binnen het eigen netwerk of met verwijzing naar een algemene voorziening.

Zoals beschreven is in DDK1 en DDK2 heeft de Buurtcoach bij meervoudige problematiek een zwaarwegend advies als hij samen met de inwoner bepaald heeft dat het inderdaad gaat om meervoudige problematiek waarbij maatwerkondersteuning gewenst is.

Als de Buurtcoach en de cliënt samen tot de conclusie komen dat er (een combinatie van eigen kracht, algemene voorzieningen en) maatwerk nodig is, dan heeft de Buurtcoach een zwaarwegend advies om dat maatwerk ook door de uitvoeringsorganisatie te laten regelen. De Buurtcoach bepaalt namelijk dát er een bepaalde maatwerkondersteuning nodig is, maar niet precies wát er (tot op aanbieder niveau) nodig is. Daarvoor hebben we immers een specialistische kennis en besluitvorming

op basis van rechtmatigheid nodig vanuit het Zorgplein of Werkplein. Natuurlijk heeft de inwoner daarbij wel een bepaalde mate van keuzevrijheid op grond van wat er volgens hem, vóór hem nodig is (23. Keuzevrijheid). De Buurtcoach en de consultant faciliteren zo toegang tot de maatwerkvoorzieningen.

5. Nadat er een ondersteuningsarrangement is vastgesteld

Vanzelfsprekend is de Buurtcoach na het vaststellen van het ondersteuningsarrangement niet klaar. Als de cliënt eenmaal “begonnen” is aan hetgeen waar noodzaak bestond is het van evident belang ook te monitoren of dat ondersteuningsarrangement ook echt helpt bij het probleem. De taak van de Buurtcoach gaat dus door; hij houdt bij het huishouden de vinger aan de pols, ondersteunt waar nodig en kijkt of er bijsturing van het arrangement noodzakelijk is. Wellicht is het probleem waarvoor een ondersteuningstraject is begonnen inmiddels wel opgelost. Of blijkt dat het geboden maatwerk niet (geheel) voldoet. De Buurtcoach begeleidt een huishouden daarom van begin tot einde en zorgt zo voor beperking van (dure en maatschappelijk onwenselijke) terugval. Tijdig signaleren en tijdig ingrijpen zijn zo ook mogelijk en hiermee voorkomen we escalatie.

11. Taakafbakening & borgen van specialistische kennis buurtcoach

Zoals in het eerste deel van het beleidsplan is beschreven, is de buurtcoach een generalist. De buurtcoach beschikt over (elementaire) kennis van het hele sociale domein. Van werk tot jeugd, van zorg tot financiën. Op veel vragen weet de buurtcoach antwoord, maar niet op alles. In dat geval:

- **Valt de buurtcoach eerst terug op de collega's binnen het eigen buurtcoachteam**

Het buurtcoachteam is namelijk multidisciplinair. Dit betekent dat er in het team ook buurtcoaches zijn die naast hun generalistische kennis over een speciale deskundigheid beschikken (een specialisme). We noemen dit ook wel: een T-profiel. Hierdoor is het mogelijk om voor een ondersteuningsvraag binnen het team kennis op te halen bij een collega met meer specifieke kennis.

T-profiel

Dit is een typering voor een generalist met een specifiek aandachtsgebied/kennis. De horizontale as staat voor het generalisme, werkzaam voor alle doelgroepen en levensgebieden. De verticale as staat voor de specifieke kennisachtergrond, bijvoorbeeld kennis van de MEE-doelgroep.

- **Als dit niet mogelijk of toereikend is, kan de buurtcoach de noodzakelijke kennis binnen de gemeente invliegen**

Het kan bijvoorbeeld zijn dat het ook met de kennis van collega's niet mogelijk is om de vraag op te lossen. Ook kan het zijn dat juist over dat specifieke onderwerp geen gespecialiseerde collega binnen het team aanwezig is. De buurtcoach kan dan een specialist van het Zorgplein of Werkplein inschakelen. Hiervoor zullen we op een aantal heel specifieke onderdelen kennis toevoegen. Vanuit bijvoorbeeld de afspraken met BJZ gaat de expertise rondom Toegang tot de Jeugdzorg over naar de gemeenten.

- **Kennis van partners**

De volgende stap is dat de buurtcoach expertise van buiten inschakelt. Dit kan van (voormalig) aanbieders komen, of zelfs uit de regio. Een voorbeeld is de online kenniscommunity van Stichting MEE. Het doel van deze community is regionale kennisuitwisseling. Een ander voorbeeld zijn de FACT-teams. Letterlijk: Flexible Assertive Community Treatment. Dit zijn stedelijke teams met specialisten van GGNet, IrisZorg en vanuit de psychiatrie. Deze teams bieden kennis op het gebied van ernstige psychiatrische aandoeningen, in combinatie met problemen op andere levensterreinen (wonen, werken, sociale contacten, financiën, etc.). De FACT-teams worden vooral ingezet bij multi-probleemsituaties en kunnen beschouwd worden als 2^e lijns ondersteuners. Uiteraard kan de Buurtcoach ook een beroep doen op de kennis van de huisarts en wijkverpleegkundige. Overigens betekent dit invliegen van extra kennis niet dat het buurtcoachteam wordt uitgebreid.

- **In zeer ernstige gevallen is opschaling naar het Lokaal Zorgnetwerk en/of de Veiligheidskamer mogelijk**

Voor zeer noodzakelijke hulp, blijven uiteraard de crisisdiensten in stand.

Rol van de gemeente: De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een passend buurtcoachteam in de verschillende wijken en dorpen. Dit doet de gemeente door te sturen op de samenstelling van de buurtcoachteams en door de borging van kennis en kunde in de brede front-office (zie ook 22. Kwaliteit).

12. Onafhankelijke cliëntondersteuning

De cliënt die niet (meer) in staat is om voor zijn eigen belangen op te komen kan zich laten vertegenwoordigen. Deze vertegenwoordiger wordt betrokken bij het Gesprek en het onderzoek naar de behoefte aan ondersteuning. De bewoners van Doetinchem zullen worden geïnformeerd over deze mogelijkheid tot vertegenwoordiging. De wijze waar op wordt opgenomen in het communicatieplan.

Eigen inzet van vertegenwoordiger of ondersteuner:

Een inwoner kan besluiten om zich door een onafhankelijk iemand te laten vertegenwoordigen. Personen of rechtspersonen die als vertegenwoordiger kunnen optreden, zijn:

- curator;
- mentor van de inwoner;
- gevolmachtigde van de inwoner;
- echtgenoot / geregistreerde partner / andere levensgezel van de inwoner.
Zij mogen als vertegenwoordiger optreden als de personen of rechtspersonen die hiervoor zijn genoemd, niet aanwezig zijn;
- Ouder / kind / broer of zus, tenzij deze persoon dat niet wenst.
Deze familieleden mogen als vertegenwoordiger optreden als de echtgenoot of partner (zie vorige bullet) dat niet wenst. Of als er geen echtgenoot of partner is.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Cliëntondersteuning is onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. Cliëntondersteuning begint – zoals eerder gezegd - bij een goede toegang, zoals verzorgd door buurtcoach en consulent. De onafhankelijkheid van de cliëntondersteuning wordt gewaarborgd door de professionele autonomie van buurtcoach en consulent. Hij kijkt dus onafhankelijk naar de vraag en beschouwt de oplossing van de vraag als leidend.

Het kan zijn dat de Buurtcoach en de inwoner het niet eens worden. In dat geval heeft de gemeente voor de inwoner de volgende mogelijkheden voor onafhankelijke cliëntondersteuning:

- Als de inwoner twijfelt aan de objectiviteit of onafhankelijkheid van de buurtcoach of consulent, kan de inwoner **een andere buurtcoach of consulent toegewezen krijgen**.
- Er kan **onafhankelijk medisch advies worden ingewonnen bij een medisch specialist**. Bijvoorbeeld bij het vaststellen van een medische belemmering voor het verrichten van arbeid.
- Als er **geen overeenstemming is over de gewenste ondersteuning of het arrangement**, is er de mogelijkheid tot maatwerkondersteuning bij klachten, bezwaar en beroep. De gemeente heeft met Stichting MEE Oost Gelderland reeds afspraken gemaakt over deze vorm van onafhankelijke cliëntondersteuning. Deze afspraken gelden vanaf 2015.

Voor de genoemde mogelijkheden van onafhankelijke cliëntondersteuning betaalt een inwoner geen eigen bijdrage.

13. Fraudepreventie

Bij het voorkomen van fraude staat de voorlichting aan de inwoner centraal. Deze moet vooraf weten wat zijn of haar rechten en plichten zijn. En wat de consequenties zijn bij het overtreden van de regels. In onze aanpak van fraudepreventie maken wij gebruik van de principes van het hoogwaardig handhaven:

- **Vroegtijdig informeren:** hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de consultants en buurtcoaches. Zij informeren inwoners vroegtijdig over hun rechten en plichten.
- **Vroegtijdig detecteren en afhandelen:** De consultants en buurtcoaches zijn ook alert op fraudesignalen. Bij twijfels over de rechtmatigheid, organiseren zij een huisbezoek.
- **Optimaliseren van de dienstverlening:** Bij de inrichting van de werkprocessen kijken wij ook naar het effect van de werkprocessen op de bereidheid van inwoners om de regels na te leven.
- **Daadwerkelijk sanctioneren:** Wij hanteren een krachtig en consequent sanctiebeleid en een effectief opsporingsbeleid.

Het is van belang om deze principes in samenhang uit te voeren. Zo kunnen ze elkaar versterken en ontstaat er een goede balans tussen preventie en repressie. Daarnaast is het van belang om te komen tot uniforme regels en regelingen, die met name de buurtcoaches helpen bij het bepalen wanneer zij een melding moeten maken en wanneer een waarschuwing kan volstaan.

Er is aandacht voor bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van maatwerkvoorzieningen. De gemeente treft in de uitvoering (en legt dit in de Verordening vast) aanvullende maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en op te sporen. Met betrekking tot de beheersing van de risico's zijn onder andere goede voorlichting/communicatie, onderlinge samenwerking, eenduidige werkwijze, een fraudepreventiemedewerker en het pgb-trekkingsrecht belangrijke maatregelen. Daarnaast zal nadrukkelijk gekeken worden naar bestaande initiatieven om die te gebruiken, er zijn er diverse in het kader van onder andere de Wet Werk en Bijstand (WWB).

Op dit moment organiseert elke gemeente afzonderlijk handhavingsbeleid. Regionale samenwerking op dit terrein (en daarmee schaalvergroting) kan mogelijk tot efficiencyvoordelen leiden. Het college moet volgens de Wmo 2015 toezichthouders op de naleving van de wet aanwijzen.

De buurtcoach heeft bij (vermoedens van) fraude de verplichting om de (vermoedens van) frauduleuze handeling te doen stoppen. We maken hierover nadere afspraken in de Uitvoeringsagenda's en gelieerde verordeningen.

Maatwerkvoorzieningen

14. Werkgeversbenadering

Re-integratie is al geruime tijd één van de speerpunten van het gemeentelijke beleid. En dan met name op de afdeling Werk & inkomen van de gemeente. Dat blijft voorlopig ook zo. Inwoners kunnen door een betaalde baan niet alleen onafhankelijk worden in hun levensonderhoud, óók kunnen zij hun talenten verder ontplooiën. In de visie van de gemeente Doetinchem draagt het hebben van werk, een participatiebaan of deelname aan andere vormen van maatschappelijke participatie in belangrijke mate bij aan het terugdringen van sociale uitsluiting en armoede.

Maar hoewel wij als gemeente een belangrijke rol vervullen in de implementatie van de Participatiewet, hebben wij slechts beperkte invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt. Dit is een lastige factor bij het optimaal ondersteunen van de groep werkzoekenden waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Het dwingt ons tot samenwerken. Eén vorm is via 'de drie O's': ondernemers, onderwijs en overheden. In deze samenwerking proberen we consensus te bereiken over de plannen en de in te zetten middelen. De specifieke rol van de gemeente is vooral het op gang brengen van processen, het bij elkaar brengen van partijen en mensen en erop toezien dat belangrijke stappen worden gezet. Een andere vorm is de samenwerking tussen de gemeenten in de Regio Achterhoek.

Het doel van de samenwerking (en daarmee werkgeversbenadering) is:

- Stimuleren van de werkgelegenheid;
- Verbeteren van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt;
- Realiseren van een eenduidiger dienstverlening voor werkgevers;
- Verbeteren van de matching tussen vacatures en werkzoekenden;
- Aan het werk krijgen en houden van speciale doelgroepen.

De aanpak van de werkgeversbenadering is op hoofdlijnen als volgt:

Uniforme benadering

De Achterhoekse gemeenten kiezen ervoor om samen met andere ketenpartners een uniforme werkgeversbenadering uit te werken. Gelet op de omvang van de regio zal deze benadering vanuit meerdere punten plaatsvinden. Ook gaan de partijen alle werkgeverscontacten coördineren. Dit gebeurt vanuit het Werkgeversservicepunt Achterhoek West (WESP) en vanuit het Loopbaanplein Oost Achterhoek. Het UWV past de werkwijze hierop aan. Deze uniforme benadering en centrale coördinatie biedt werkgevers duidelijkheid. En aanvullend voordeel is kostenbesparing.

Inzet van uniform en regionaal afgestemd re-integratie instrumentarium

Gemeenten hebben instrumenten tot hun beschikking om werkgevers te stimuleren werkzoekenden in dienst te nemen. Voorbeelden zijn:

- Loonkostensubsidies;
- Het beperken van risico's via een zogenaamde 'no risk polis' en een praktijkervaringspolis;
- Loonwaarde systematiek (ter berekening van de loonkostensubsidie);
- Jobcoach voorziening;
- Proefplaatsing;
- Begeleiding naar en tijdens werk (inclusief scholingsmogelijkheden);
- (Groeps)detachering;
- Beschut werk;
- Advisering en dienstverlening rondom job creatie en job carving;
- Vergoeding van kosten van werkplekaanpassingen;
- etc.

Deze instrumenten maken ook deel uit van het basispakket aan functionaliteiten dat vanaf 2015 in elke arbeidsmarktregio aanwezig moet zijn (onder regie van het nieuwe Werkbedrijf). We maken hier concrete afspraken met o.a. werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijs en overheid.

Binnen arbeidsmarktregio Achterhoek is afgesproken om het instrumentarium op elkaar af te stemmen. Dit schept duidelijkheid naar werkgevers en voorkomt dat gemeenten elkaars concurrent worden bij het vervullen van vacatures. Dit betekent dat we de beleidsruimte die de landelijke kaders bieden bij de dienstverlening richting werkgevers, op dezelfde manier gaan invullen. Dus: een uniform en regionaal afgestemd instrumentarium voor de werkgeversdienstverlening. Met een eensluidende regeling voor loonkostensubsidie en één systematiek voor loonwaardebepaling. Voor zover dit noodzakelijk is, leggen we dit in onze gemeentelijke verordeningen en beleidsregels vast.

Garantiebanen

In het Sociaal Akkoord van april 2013 hebben werkgevers, vakbonden en overheid afspraken gemaakt over het creëren van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Oplopend naar 2026 worden er structureel 100.000 extra banen gecreëerd in de marktsector. De overheid zorgt tot 2024 voor nog eens 25.000 extra banen. Deze baanafpraak staat los van de 30.000 beschutte werkplaatsen die er in de komende jaren bij komen. We committeren onszelf en de werkgevers aan deze afspraak.

15. Dagingvulling

Een zinvolle dagingvulling is voor iedereen van belang. Dagingvulling kan bestaan uit werk, onderwijs of vrijwilligerswerk. Hierin zit ook een bepaalde opbouw; voor jongeren tot 23 jaar is onderwijs onze primaire insteek. Daarna is het, tot de pensioengerechtigde leeftijd, in eerste instantie werk. Na de pensioengerechtigde leeftijd is dit vrij.

Onze focus is dus werk. Wanneer regulier werk niet tot de mogelijkheden behoort, maar iemand nog wel loonwaarde heeft, zijn er verschillende mogelijkheden. Onder 7. **Werk** staat een opbouw beschreven. Wanneer geen sprake is van substantieel verdienvermogen spreken we van dagbesteding.

Bij de dagbesteding hebben we meer ambitie dan nu vaak het geval is. Er moet aandacht zijn voor gezondheid, voeding en sport. En er moet meer aandacht zijn voor vaardigheden die helpen in het dagelijks leven. Waar mogelijk kijken we of mensen toch (gedeeltelijk) kunnen werken.

Deze ambitie is een omslag. Want op dit moment is de praktijk vaak anders. We gaan dus het volgende doen:

- **We zetten in op regulier werk en regulier onderwijs**
- **Zoveel mogelijk wijkgericht organiseren:** We streven ernaar om de dagingvulling zoveel mogelijk in de woonomgeving of wijk te organiseren. Mits dat kan en passend is. Zo kan de dagingvulling in een verpleeg- of verzorgingshuis plaatsvinden, als dat in de wijk de beste plek is. Met het wijkgericht organiseren willen we overigens niet voorbij gaan aan individueel maatwerk of aan bestaande grotere locaties. Zoals een sociaal werkbedrijf of een sociaal ondernemer.
- **Waar mogelijk moet dagbesteding ook handvatten bieden aan inwoners om zich op andere dagen beter te redden:** Het gaat dan om het versterken van vaardigheden. Denk aan koken, schoonmaken, de was doen, afspraken nakomen, vrije tijd, administratie, geld, gezondheid en bewegen.
- **Er moet goede afstemming zijn in de keten en een goede match plaatsvinden tussen vraag en aanbod:** Hierbij gaat het om de keten niet arbeidsmatige dagbesteding-vrijwilligerswerk-beschut werk/arbeidsmatige dagbesteding-loonwaardig werk met begeleiding-regulier werk.
- **Samenvoegen 'beschut werk' en arbeidsmatige dagingvulling:** Dit willen we het komende jaar in de praktijk ontdekken door te leren van pilotprojecten als De Loopplank.

Er bestaan verschillende mogelijkheden of vormen van daginvulling. Samen vormen zij een keten. In Doetinchem organiseren we de verschillende vormen als volgt:

Niet-arbeidsmatige dagbesteding

In Doetinchem willen we dagbesteding op termijn, als groeimodel, in ieder geval gedeeltelijk ook als algemene voorziening per wijk gaan organiseren. Dat betekent dat op termijn mensen zonder indicatie terecht kunnen voor dagbesteding. Daar waar de wijk niet passend is, blijven andere vormen van dagbesteding mogelijk.

Maatwerk en de individuele situatie blijft het uitgangspunt. Waar mogelijk willen we werken met ervaringsdeskundigen, en voor mensen in de niet arbeidsgerechtigde leeftijd willen we zo veel mogelijk aansluiten bij het laten organiseren voor en door de doelgroep (ouderen).

Beschut werk / arbeidsmatige dagbesteding

Beschut werk is een voorziening voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking niet zomaar bij een reguliere werkgever aan het werk kunnen. Zij hebben een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig, dat het zelfs niet van reguliere werkgevers mag worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen. Het idee is speciale, beschutte werkplekken met een gevarieerd aanbod van laagdrempelige arbeid. Deze moeten het mogelijk maken dat deze mensen toch volwaardig kunnen meedoen aan de maatschappij.

Het kabinet heeft gesteld dat er op termijn structureel 30.000 beschutte werkplekken beschikbaar moeten zijn. Gemeenten moeten in een verordening regels vastleggen over hoe zij dit beschut werk gaan vormgeven. In Doetinchem is het beleidsuitgangspunt dat deze voorziening binnen de budgettaire mogelijkheden moet passen. Daarbij behoort een combinatie met de voorzieningen voor de huidige groep WSW'ers tot de mogelijkheden. Ook overweegt de gemeente Doetinchem een combinatie met arbeidsmatige dagbesteding. De resultaten van reeds lopende pilots moeten hiervoor de doorslag geven.

Loonwaardig werk met begeleiding, ter voorbereiding op regulier werk

Hiervoor kunnen de gebruikelijke re-integratie-instrumenten worden ingezet. We hebben al concrete afspraken gemaakt met Doetinchemse en regionale werkgevers en opleiders. Daarnaast heeft de gemeente Doetinchem zelf twee concrete 'voorzieningen' voor deze vorm van daginvulling:

Wijkcoöperatie – voor categorieën 1 tot en met 3 van de Participatieladder:

Voor deze groep is daginvulling op termijn mogelijk via de Wijkcoöperatie (zie 9. Wijkcoöperatie).

Wijkbedrijf – voor categorieën 4 tot en met 6 van de Participatieladder:

Voor deze groep is daginvulling mogelijk via het gemeentelijke Wijkbedrijf. De werkers in het Wijkbedrijf werken samen met de vakspecialisten van de afdeling Buha aan het onderhoud van de openbare ruimte in de wijken. Samen vormen zij Serviceteams in de Doetinchemse wijken. Op deze manier krijgen inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt de kans om te re-integreren in het 'gewone' arbeidsproces. En blijven ook de wijken schoon, heel en veilig.

Voor jeugdigen tot 23 jaar is daginvulling in principe onderwijs volgen. Alleen wanneer uitval dreigt is maatwerk mogelijk:

Schooluitval en Passend Onderwijs

Soms zijn er zulke grote problemen, dat onderwijs en jeugdzorg moeten samenwerken om een passende oplossing voor een jongere te realiseren. Het onderwijs krijgt vanaf 1 augustus 2014 te maken met de invoering van het Passend Onderwijs. Dit betekent maatwerk voor leerlingen, zo nodig in combinatie met een jeugdzorgtraject. Gemeente, onderwijs en jeugdzorginstellingen moeten hiertoe samenwerken en afstemmen. Om dit in goede banen te leiden, lopen momenteel al pilots in Doetinchem.

Zowel het samenwerkingsverband van de scholen als de gemeenten onderstrepen het belang van afstemming. Zij doen dit elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, om er voor te zorgen dat alle jeugdigen passend onderwijs en passende ondersteuning krijgen.

Gedeelde uitgangspunten voor de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten zijn:

- Ouders zijn primair verantwoordelijk voor het opgroeien en opvoeden van hun kind(eren). Versterken van het gewone, positieve opgroeien en opvoeden;
- We gaan uit van wat het kind nodig heeft (en niet van wat het kind heeft);
- Lichte ondersteuning waar nodig, zwaarder als het moet;
- De ondersteuning is gericht op het versterken van de eigen kracht en zelfredzaamheid;
- Jeugdigen, ouders en professionals zijn betrokken en bepalen samen welke ondersteuning passend en haalbaar is;
- De ondersteuning wordt zoveel mogelijk in de directe opgroei- omgeving geboden met zoveel mogelijk gebruik van het eigen netwerk;
- Er zijn geen thuiszitters;
- Er is een doorgaande lijn.

Ook hier investeren we in vroeg signalering en in een effectieve en samenhangende aanpak.

Jeugdmaatschappelijk werker

De jeugdmaatschappelijk werker (*JMW'er*) richt zich primair op leerlingen in het voortgezet onderwijs, het gezin en de leefomgeving van de jongere. De problematiek kan zowel licht en enkelvoudig zijn, als complex en meervoudig. Bij de leerlingen is vaak niet alleen sprake van school of onderwijsproblemen, maar ook van problemen op andere leefgebieden, zoals persoonsontwikkeling, het gezin en/of de vrijetijdsbesteding. De jeugdmaatschappelijk werker ondersteunt bij het oplossen van- en omgaan met hulpvragen en verstoringen in het functioneren van jeugdigen in wisselwerking met hun sociale omgeving. Dit betekent zorg op maat realiseren door verbinden, verbreden, verdiepen en versterken. Hij/zij stemt de begeleiding en ondersteuning af met de betrokkenen (binnen en vanuit de school maar ook vanuit de buurtcoachteams) van de leerling/het gezin. Hij/zij biedt een vorm van laagdrempelige en toegankelijke hulpverlening die plaatsvindt in de directe leef- en woonomgeving van de jeugdige. Voor deze hulpverlening is geen indicatie nodig.

Trajectbegeleiders

De trajectbegeleider richt zich primair op leerlingen in het MBO, het gezin en de leefomgeving van de jongere. De leefwereld van de jongeren vindt zowel binnen als buiten het onderwijs plaats. Als een jongere (niet pedagogisch-didactische) problematiek heeft, openbaart zich dat ook op school, terwijl de oorzaak en aanpak niet persé in school ligt. Omdat het MBO niet wijkgericht, maar stedelijk/regionaal werkt, is het praktisch niet te doen om vanuit ieder buurtcoachteam een professional in de school te situeren. Het Graafschap College zet trajectbegeleiders in. De trajectbegeleiders werken ongeveer hetzelfde als de jeugdmaatschappelijk werkers in het VO. Er wordt ook onderlinge afstemming gezocht. De trajectbegeleiders werken in de school, zijn aanspreekpunt voor docenten, begeleiders en studenten, pakken zorgsituaties op, ondersteunen de student bij het maken van zijn eigen plan, het realiseren van zijn doelen en betrekken daarbij ook het gezinssysteem. Zij leggen de verbinding tussen de school en de gebiedsteams.

16. Inkomensondersteuning

Het is belangrijk dat inwoners zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ondersteuning van onze inwoners in hun zoektocht naar werk staat daarom centraal in onze dienstverlening. Evenals het al dan niet vergroten van hun kansen op de arbeidsmarkt.

Als een inwoners recht heeft op een uitkering, dan verstrekken wij deze. Maar dan ook alleen diegenen die daar daadwerkelijk recht op hebben. Dit achten dit van groot belang voor het behouden van het maatschappelijk draagvlak voor ons stelsel van sociale zekerheid. Zowel bij de eerste aanvraag als gedurende de uitkeringsperiode zorgen we ervoor dat uitkeringen niet ten onrechte worden verstrekt. Dit doen we geheel volgens de principes van hoogwaardig handhaven.

Anders dan in het verleden wordt bij het bepalen of iemand daartoe in staat is, gekeken naar het totale huishouden. Het Rijk heeft bepaald dat het huishouden de leidende norm is en niet enkel het eigen inkomen en vermogen. Voor inwoners die er niet in slagen om uit te komen met het inkomen, bestaan diverse mogelijkheden:

Ondersteuning door zelforganisaties

Verschillende maatschappelijke organisaties en/of zelforganisaties schieten inwoners met een laag inkomen te hulp. Denk aan de Mini Mannamarkt, de Voedselbank of religieuze instellingen. Initiatieven van het WORLD vallen hier ook onder. De gemeente heeft in deze initiatieven geen verantwoordelijkheid. Wel kan de gemeente (financieel) faciliteren. De consultants van het Werk- en Zorgplein en de buurtcoaches wijzen inwoners met een laag inkomen actief op deze initiatieven.

Vier weken zoekperiode – op eigen kracht naar werk

Voor jongeren geldt wettelijk een vier weken zoekperiode, voordat zij een bijstandsuitkering kunnen aanvragen. In deze periode moeten zij zelfstandig op zoek naar werk en/of scholing. Daarbij geldt dat als de jongere inderdaad nog scholingsmogelijkheden heeft, hij of zij verwezen wordt naar een opleiding. De jongere heeft in dat geval überhaupt geen recht op een uitkering. In de Achterhoek passen we deze regels in goed overleg met onderwijsinstellingen toe, zodat er geen jongeren tussen wal en schip vallen.

Ondersteuning door gemeente en overheid

Inwoners met een erg laag inkomen kunnen aanspraak maken op inkomensgerelateerde toeslagen en regelingen. Vaak geldt daarvoor een inkomens- en vermogenstoets. Voorbeelden van deze toeslagen zijn:

- Bij de Belastingdienst: Huur- of zorgtoeslag.
- Bij de gemeente: Langdurigheidstoeslag, Meedoenregeling, GemeentePolis en kwijtschelding van een aantal gemeentelijke belastingen. Bijzondere Bijstand is mogelijk als er geen andere inkomensondersteuning voorhanden is. Dit is dus een echte vangnetregeling.

Wederkerigheid

Sinds 1 januari 2012 kent de Wet werk en bijstand (WWB) de mogelijkheid om inwoners die een uitkering ontvangen, te verplichten tot een tegenprestatie.

De gemeente Doetinchem omarmt het principe van wederkerigheid. Wij vinden het een vanzelfsprekendheid dat mensen in ruil voor een uitkering iets terugdoen voor de samenleving. Uiteraard voor zover dit binnen hun vermogen ligt en voor zover de activiteiten passen binnen de wettelijke kaders en niet leidt tot verdringing. Bij de invulling zien wij een belangrijke rol weggelegd voor bedrijven en maatschappelijke instellingen. Zij worden daarbij ondersteund door de gemeente.

Wel zijn wij terughoudend met het opleggen van een verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie, omdat wij het belangrijk vinden dat mensen vanuit eigen motivatie maatschappelijk nuttige werkzaamheden doen. De uitkeringsgerechtigde krijgt vrijheid om de tegenprestatie naar eigen inzicht in te richten. In verband hiermee zetten wij extra in op het motiveren van mensen.

Verdere financiële ondersteuning

Als de toeslagen en regelingen niet volstaan, kan de inwoner bij de gemeente (het Bureau voor financiële ondersteuning) terecht voor verdere financiële ondersteuning. Denk aan inkomensbeheer, schulddienstverlening of bijvoorbeeld budgetcoaching. De gemeente Doetinchem heeft sinds de zomer van 2013 alle vormen van financiële ondersteuning in eigen huis; geen enkele dienst wordt meer extern ingekocht.

Financiële ondersteuning kan ook direct worden opgestart. Dus voordat er toeslagen worden aangevraagd. Dit gebeurt bijvoorbeeld als tijdens Het Gesprek al blijkt dat er forse (schulden)problemen zijn.

Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtzc)

De Wtzc en de CER worden per 1 januari 2014 afgeschaft, omdat ze niet goed werken. Gemeenten krijgen van het Rijk geld, waardoor gemeenten inwoners met hoge zorgkosten kunnen compenseren. De Wet maatschappelijke ontwikkeling biedt de mogelijkheid de maatwerkvoorziening vanuit de Wmo te regelen. In Doetinchem brengen we de maatwerkvoorziening onder in het armoedebestrijding, zoals vastgesteld in het beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018. Daarvoor gebruiken we de GemeentePolis en een maatwerkvoorziening.

Een 'potje' of noodfonds

Soms staat het water bij de inwoner echt hoog aan de lippen. Het is duidelijk dat er een schuldentraject (of anderszins) moet worden opgestart, maar het in gang zetten kost tijd. Om te voorkomen dat ondertussen de problemen zich nog verder opstapelen, is soms een voorschot of tijdelijke overbrugging gewenst. Hiervoor hebben we een (beperkt) noodfonds (een "potje"), dat in de nieuwe structuur ingebed gaat worden. Het voorschot is in principe een lening aan de inwoner.

17. Ondersteuning thuis

Ondersteuning thuis is erop gericht om inwoners daadwerkelijk zo lang mogelijk zelfstandig thuis (en in de samenleving) te laten functioneren. Het is ook wel de nieuwe titel voor activiteiten die we nu vaak noemen: Huishoudelijke Hulp, individuele begeleiding en Persoonlijke Verzorging voor jeugd. Persoonlijke verzorging voor volwassenen en ouderen valt hier niet onder; dit wordt de verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars.

In lijn met De Doetinchemse Keuze gaan we de basisondersteuning thuis zoveel mogelijk op wijkniveau organiseren. Denk hierbij aan de Huishoudelijke Hulp en bijvoorbeeld de individuele begeleiding in niet-complexe situaties.

De ondersteuning is gericht op wat iemand nog wel kan, op een coachende manier en gericht op mensen zoveel mogelijk zelf te laten doen. Er is nadrukkelijk aandacht voor gezondheid, voeding, sporten en bewegen. We sluiten zoveel mogelijk aan bij het bestaande activiteiten aanbod. Denk aan de ouderenbonden, boodschappen- plusbus, vrijetijdsactiviteiten of bijvoorbeeld busreizen. Dit past bij de algemene voorzieningengedachte waar de gemeente Doetinchem meer naartoe wil.

De ondersteuning thuis ziet er verder als volgt uit:

Begeleiding door vrijwilligers, maatjes en ervaringsdeskundigen

Niet alle ondersteuning thuis hoeft door professionals te gebeuren. Het is ook mogelijk dat vrijwilligers of 'maatjes' (een deel van) de begeleiding op zich nemen. Uiteraard moet hierbij wel een toets op de kwaliteit zijn vanuit de gemeente. De gemeente is eind 2013 een experiment gestart met de Stichting Cliënt Initiatieven, om erachter te komen in hoeverre deze 'vrijwilligersondersteuning' mogelijk en haalbaar is. De resultaten nemen we mee in de doorontwikkeling van de ondersteuning thuis.

Ondersteuning thuis als maatwerkvoorziening

Onder ondersteuning thuis verstaan we ondersteuning bij:

- Contact, ontmoeting, sociale contacten;
- Ordening in het dagelijks leven (structuur);
- Financiën, administratie (structuur);
- Hygiëne, lijf en huis rondom (onder meer hulp bij het huishouden);
- Wonen, aanpassingen en verplaatsingen;
- Informatie en advies;
- Welzijn, vrije tijd, geluk, zingeving;
- Jeugdhulp thuis gericht op psychiatrische of gedragsproblematiek;

Overgangsregeling

Voor inwoners die op dit moment een AWBZ- begeleiding krijgen, geldt een overgangsrecht van één jaar. Het is mogelijk om in overleg tot een ander ondersteuningsaanbod te komen. Immers, de ondersteuning thuis is individueel maatwerk. Als het ondersteuningsaanbod voortijdig wijzigt (via een herindicering), dan levert dat de gemeente mogelijk een kostenbesparing op.

Hulp bij het huishouden

Speciale aandacht verdient het onderwerp hulp bij het huishouden. Op dit moment bestaat dat uit 2 onderdelen: schoonmaken (HH1) en schoonmaken plus ondersteuning bij de regie op het huishouden (HH2). Vanaf 2015 vervallen deze termen en maakt hulp bij het huishouden onderdeel uit van ondersteuning thuis (ondersteuning op het gebied van hygiëne, lijf en huis rondom).

Op het budget van hulp bij het huishouden wordt vanaf 2015 40% gekort. Wij kiezen voor een “zachte landing” van de hulp bij het huishouden. Deze vorm van ondersteuning blijft bestaan, maar wordt meer dan nu een vangnet voor mensen die het echt meer zelf niet kunnen (regelen). Uitgangspunt is hygiëne en ondersteuning alleen bij zware taken. Daar tegenover staat volledige keuzevrijheid bij de cliënt om samen met de hulp te bepalen wat er op dat moment nodig is.

Financieel geldt een korting op zowel de hulp bij het huishouden als begeleiding vanuit de AWBZ. Dit betekent dat de gemeente ook bestaande situaties opnieuw zal gaan beoordelen in 2015. Dit zullen wij per wijk aanpakken. Het doel daarbij is om het zorgvuldig, integraal en duurzaam aan te pakken voor een langere termijn. Het kan zijn dat hierdoor in 2015 nieuwe ‘koppeltjes’ ontstaan tussen hulp en cliënt. De bedoeling is dat deze nieuwe ‘koppeltjes’ toekomstbestendig zijn.

Aandacht voor meerderjarige jongere

Speciale aandacht gaat uit naar jongeren die 18 jaar worden. Vanaf die leeftijd (soms geldt als grensleeftijd 23 jaar) komen zij niet meer in aanmerking voor zorg en ondersteuning op basis van de Jeugdwet. Het is van belang dat deze overdracht zo vlekkeloos mogelijk verloopt. De gemeente Doetinchem draagt zorg voor een zorgvuldige overdracht. Deze uitgangspunt geldt overigens ook voor de ondersteuning die niet thuis kan plaatsvinden.

18. Ondersteuning buitenshuis

Als de zorg of ondersteuning niet thuis kan plaatsvinden, bestaan er mogelijkheden voor ondersteuning buitenshuis. We bedoelen daarmee bijvoorbeeld beschermd wonen, maatschappelijke opvang, OGGz (Openbare Geestelijke Gezondheidszorg), pleegzorg en gesloten psychiatrische zorg. Ook verblijf 24-uur (jeugdzorg plus en gezinshuizen), crisis 24-uurs / open residentieel verblijf en kortdurend verblijf (zie 6. Preventie) kunnen we hieronder verstaan. Echter, vanwege het spoedeisende of crisisgehalte komen deze voorzieningen aan de orde in de volgende paragraaf 19. [Ondersteuning veiligheidsrisico's en crisis.](#)

In de gemeente Doetinchem organiseren we de ondersteuning buitenshuis als volgt:

Beschermd wonen – een nieuwe taak voor centrumgemeenten

Vanaf 1 januari 2015 komt het beschermd wonen over naar gemeenten. Het gaat om 24-uursverblijf en bijbehorende begeleiding. De verantwoordelijkheid komt te liggen bij de centrumgemeenten, dus ook bij Doetinchem. Ook de regie voor plaatsing van inwoners in deze voorziening ligt vanaf dan bij de centrumgemeenten. In de praktijk betekent dit dat Doetinchem afspraken maakt met de andere gemeenten in de regio Achterhoek. Maar ook met instellingen, cliënten en woningcorporaties.

Bij beschermd wonen gaat het om het bieden van onderdak en begeleiding aan inwoners met psychische of psychosociale problemen. Deze groep is niet in staat om zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving (huidige ZZP GGZ categorie C). Zij hebben op participatie gerichte ondersteuning nodig, en dat vanuit een beschermde woonomgeving. Volgens de nieuwe Wmo (de wet die op 1 januari 2015 ingaat) is de definitie van 'beschermd wonen':

- Wonen in een accommodatie van een instelling;
- Met het daarbij behorende toezicht en begeleiding;
- Gericht op het bevorderen en herstel van zelfredzaamheid en participatie;
- Gericht op het bevorderen van het psychische en psychosociale functioneren;
- Gericht op stabilisatie van een psychiatrische ziektebeeld;
- Gericht op het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen.

De gemeente Doetinchem organiseert de toegang voor de nieuwe instroom.

Overgangsregeling

Voor inwoners die per 1 januari 2015 een indicatie hebben voor beschermd wonen, geldt een overgangsregeling. Zij kunnen gebruik blijven maken van beschermd wonen gedurende een bepaalde termijn. Deze termijn moet nog worden vastgesteld, maar is ten minste vijf jaar. Of als de lopende indicatie voor een kortere periode geldt, voor de nog resterende duur van die indicatie.

De verdere uitwerking van het regionale OGGz-beleid wordt afgestemd met de regiogemeenten in de Achterhoek. Deze afspraken komen terug in de uitvoeringsplannen OGGz (incl. beschermd wonen).

OGGz en maatschappelijke opvang

Bij de OGGz gaat het om beleid en voorzieningen die gericht zijn op de groep kwetsbare inwoners met een opeenstapeling van problemen op meerdere leefgebieden. Het gaat vaak om combinaties van schulden, huiselijk geweld, verslaving, huisuitzetting, zelfverwaarlozing, vereenzaming, dakloosheid, woonoverlast of bijvoorbeeld opvoedingsproblematiek.

De gemeente Doetinchem is voor de regio Achterhoek aangewezen als centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Los van de regionaal geregelde zaken heeft elke gemeente in de Achterhoek ook lokaal OGGz-beleid. Dit is nodig om te voorkomen dat mensen afglijden. Het gaat dan vooral om preventie en vroeginterventie. En om goede nazorg om de situatie stabiel te houden en daarmee terugval te voorkomen. Duidelijk mag zijn, dat er veel verwevenheid en samenhang is tussen de lokale OGGz van de verschillende gemeenten (zelfs onderling) en de regionale OGGz vanuit de centrumgemeente.

Voor de centrumtaak ontvangt Doetinchem jaarlijks een Rijksbijdrage. Deze bijdrage is bedoeld voor regionaal aanbod, voor inwoners in de Achterhoek. De kerntaken zijn:

- Toeleiding naar zorg en afspraken hierover, zoals bevorderen van ketensamenwerking, afspraken over bemoeizorg, etc.;
- Bieden van preventie en ambulante voorzieningen voor verslaafden;
- Bieden van tijdelijke opvang aan feitelijk en residentiële daklozen.
- Crisisopvang (bijv. bij IrisZorg of Stichting Jongerenopvang Doetinchem)

De werkwijze voor OGGz-situaties sluit in de toekomst zoveel mogelijk aan op de transformatie van het sociaal domein. Dit betekent dat:

- **De werkwijze verandert.** Ook bij de OGGz-doelgroep moet zoveel mogelijk worden uitgegaan van de maatwerkgedachte. De ondersteuning moet ertoe bijdragen dat de inwoner (cliënt) binnen de eigen mogelijkheden verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar eigen leven.
- **De gemeente bij de invulling van de (nieuwe) AWBZ-taak dagbesteding en begeleiding specifiek aandacht moet hebben voor deze doelgroep.** Daginvulling en dagstructuur is voor mensen in complexe zorgsituaties namelijk essentieel. Ontbreekt dit, dan is de kans op terugval levensgroot.
- **Er meer aandacht moet komen voor preventie en het voorkomen van escalatie.** Met behulp van de opgebouwde infrastructuur, voorzieningen en maatregelen is het mogelijk om aan de hand van signalen vroegtijdiger inzet te organiseren. Hierdoor kan worden voorkomen dat complexe zorgsituaties escaleren en helemaal vastlopen.
- **Er blijvend inzet nodig is op de realisatie van voldoende passende woonconcepten en beschermde woonvormen.** Deze woonvormen bieden mensen met een opeenstapeling van problemen (zoals daklozen) de mogelijkheid om geleidelijke stapjes te zetten op de woonladder. Deze voorzieningen moeten er gespreid over de gemeente en regio zijn. Ook zijn goede, betaalbare woningen noodzakelijk. Hiervoor is het belangrijk om afspraken te maken met woningcorporaties.

Pleegzorg

Er zijn verschillende soorten pleegzorg, zoals kortdurende crisisopvang en langdurige pleegzorg.

Crisisopvang pleegkind

In een crisissituatie vangen pleegouders kinderen tot 18 jaar maximaal 4 weken op. Deze korte opvang kan bijvoorbeeld nodig zijn als de ouders door problemen niet voor hun kind kunnen zorgen. Of omdat een ouder in het ziekenhuis ligt.

Dagpleegzorg

Bij dagpleegzorg vangt een pleeggezin een kind een deel van de week op. Zodra de thuissituatie weer stabiel is, stopt de dagpleegzorg.

Vakantiepleegzorg en weekendpleegzorg

Bij weekendpleegzorg verblijft een pleegkind 1 of meer weekenden per maand in een pleeggezin. Bij vakantiepleegzorg brengt een pleegkind 1 of meer vakanties door bij een pleeggezin. Deze vorm van pleegzorg is voor kinderen die niet bij familie of vrienden terecht kunnen. Het kan ook zijn dat het kind in een ander pleeggezin zit. Dat pleeggezin kan soms behoefte hebben aan ondersteuning door een weekendgezin of vakantiegezin.

Langdurige pleegzorg

Bij langdurige pleegzorg nemen pleegouders kinderen tot 18 jaar op in hun gezin. Meestal zal het kind niet meer naar huis (kunnen) terugkeren. Bijvoorbeeld bij verwaarlozing, moeilijk contact met de ouder(s), incest of mishandeling. Langdurige pleegzorg kan enkele maanden tot vele jaren

Jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg)

Jongeren met ernstige gedragsproblemen kunnen in instellingen voor jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg) worden geplaatst. Daar krijgen zij, in hun eigen belang, hulp in een gesloten omgeving. Jeugdzorgplus is voor jongeren met ernstige (gedrags)problemen. Zij hebben bescherming nodig tegen zichzelf of tegen anderen. Het gaat bijvoorbeeld om agressieve jongeren of om meisjes die problemen hebben met loverboys. Het is in het belang van de jongeren zelf dat zij een behandeling krijgen in geslotenheid. Dit voorkomt dat zij zich onttrekken aan de zorg die ze nodig hebben. Of door anderen worden onttrokken aan de zorg. Jeugdzorgplus is dus niet bedoeld als straf.

Residentiële jeugdzorg

Als een kind of jongere niet in het eigen gezin kan blijven, maar ook niet naar een pleeggezin kan, wordt een residentiële jeugdzorgvoorziening het nieuwe thuis. Er wordt dag en nacht opvang geboden. De mate en duur van de verzorging, hulpverlening en het verblijf verschillen per type instelling. Residentiële jeugdzorg is een benaming voor uiteenlopende typen zorg voor jeugdigen en wordt vaak aangeduid als verblijf in een tehuis of instelling. Het betreft zorg voor jeugdigen tussen de 0 en 23 jaar, met uiteenlopende problemen, bij wie de plaatsing verschillende doelen dient en daarom ook verschilt in duur. Residentiële jeugdzorg wordt geboden in instellingen van verschillende omvang, met verschillende specialisaties en met personeel met uiteenlopende opleidingen en achtergronden.

19. Ondersteuning veiligheidsrisico's en crisis

Een belangrijke ambitie van de nieuwe Jeugdwet is kinderen gezond en veilig te laten opgroeien. Veilig opgroeien betekent (vooral) opgroeien zonder geweld. Ook in de nieuwe Wmo wordt benadrukt dat huiselijk geweld zoveel mogelijk moet worden voorkomen en bestreden. Om daarmee ook te voorkomen dat inwoners een beroep moeten doen op maatschappelijke ondersteuning.

Voor de Jeugdzorg maken we op regionaal niveau afspraken over de toegang tot de specialistische zorg. Dit omdat we deze voorzieningen gezamenlijk financieren om de benodigde specifieke deskundigheid beschikbaar te hebben voor onze inwoners. Deels is het op regionaal of bovenregionaal afspraken maken over deze voorzieningen wettelijk geregeld.

Onderscheid vrij toegankelijk en niet vrij toegankelijk specialistische voorzieningen

Een aantal specialistische voorzieningen of functies is algemeen vrij toegankelijk. Dit is wettelijk geregeld. Het gaat hierbij o.a. om het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kinder mishandeling (AMHK) en de Spoedzorg. Omdat deze voorzieningen voor iedereen vrij toegankelijk zijn hoeven we regionaal geen afspraken te maken over de toegangsbevoegdheid. Wel maken we (boven)regionaal afspraken over de wijze van organiseren en de financiering.

Over de niet-vrij toegankelijke specialistische voorzieningen maken hebben we regionaal een afwegingskader afgesproken voor de toegang tot deze voorzieningen. Dit doen we om voor de bewoners en professionals in de Achterhoek op eenduidige wijze de toegang tot deze op (boven)regionaal georganiseerde voorzieningen te realiseren, zowel inhoudelijk als financieel. Aan de basis staat dat elke Achterhoekse gemeente de verplichting heeft om de toegang tot specialistische zorg te organiseren en daarbij moet bepalen welke professional(s) in hun gemeente de bevoegdheid krijgt om toegang te verlenen tot specialistische zorg.

Het afwegingskader dat gehanteerd moet worden voor de toegang tot deze specialistische voorzieningen door de aangewezen lokale professionals zijn:

- de basisuitgangspunten uit de Achterhoekse kaderstelling (zie 4. (Keten)samenwerking)
- Het uitgangspunt “de belangen van mensen prevaleren boven die van systeemwerelden” uit het functioneel ontwerp (Analysedocument transformatie jeugdzorg Achterhoek) wordt nageleefd en houdt in dat:
 - a. met belangen van cliënten zorgvuldig wordt omgegaan;
 - b. eerst wordt uitgegaan van de kracht van het gezinssysteem voordat meer specialistische hulp aan de orde kan zijn;
 - c. een eventuele opschaling van lichte naar zwaardere zorg (en vice versa) dient een continuüm te zijn;
 - d. er wordt uitgegaan van gezinsplannen, waarbij leeftijdsriteria nooit leidend zijn voor de inzet van noodzakelijke zorg.

Concrete afspraken hierover worden gemaakt en opgenomen in de later op te stellen verordening. Natuurlijk willen we liever voorkomen dan genezen. Voorkomen betekent dat we inzetten op tijdige signalering (vroegsignalering) en preventie. Zie hiervoor ook 6. Preventie.

Voor het bestrijden van crises en geweld is een speciale infrastructuur ontwikkeld. Deze is niet lokaal georganiseerd, maar regionaal binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland. De infrastructuur (en daarmee aanpak van veiligheidsrisico's / geweld) bestaat uit:

Raad voor de Kinderbescherming

De drie kerntaken van de Raad voor de Kinderbescherming zijn:

- Bescherming;
- Scheiding en omgang;
- Strafzaken waarin minderjarigen betrokken zijn.

Daarnaast heeft de Raad een taak op andere terreinen waarbij de belangen van het kind in het spel zijn. Zoals adoptie, het afstand doen van een kind en afstammingsvragen.

AMHK (Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling)

De decentralisaties bezorgen gemeenten nóg een nieuwe verantwoordelijkheid. Gemeenten moeten namelijk ook een bovenlokaal meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling gaan instellen en in stand houden. Dit wordt het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK). Het is een samenvoeging van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG).

Het AMHK kent een aantal wettelijke taken:

- Het AMHK fungeert als herkenbaar advies- en meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling;
- Inwoners en professionals kunnen het AMHK bellen voor een advies of consult als zij zich zorgen maken over een kind, volwassene of oudere.

Werkwijze: Het AMHK neemt meldingen van vermoedens van geweld in huiselijke kring aan. Na een melding onderzoekt het AMHK of er sprake is van kindermishandeling of andere vormen van geweld in huiselijke kring. Zo nodig brengt het AMHK de hulpverlening op gang en informeert zij de politie en/of de Raad voor de Kinderbescherming. Het AMHK draagt het onderzoek over aan de Raad voor de Kinderbescherming als er sprake is van een voor het kind bedreigende situatie en als ouders geen vrijwillige hulp (meer) accepteren.

Daarnaast komen bij het AMHK naar verwachting ook de overige taken van het huidige AMK en SHG.

Veiligheidshuis/Veiligheidskamer (NOG Veiligerhuis)

Partijen die betrokken zijn bij kindermishandeling en huiselijk geweld, werken samen in het zogenaamde Veiligheidshuis. In de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland heet het Veiligheidshuis ook wel: NOG Veiligerhuis. Het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerkingsverband, dat partners uit de strafrechtketen, zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbindt in de aanpak van complexe problematiek. De samenwerkende partijen zijn:

- Gemeenten;
- AMHK;
- Openbaar Ministerie;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- Politie;
- Bureau Halt;
- Reclassering;
- Bureau Jeugdzorg / gecertificeerde instelling;
- Maatschappelijk werk;
- Slachtofferhulp;
- Woningcorporaties.

Het doel van de samenwerking: Terugdringen van overlast, huiselijk geweld, kindermishandeling en criminaliteit.

Werkwijze: De samenwerkingspartners signaleren problemen, bedenken oplossingen en voeren die samen uit. Op deze manier zetten zij in op gedragsverandering, recidivevermindering en verbetering van de kwaliteit van leven van de delinquent. Men gaat dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werk. De samenwerkingspartners stemmen hun werkprocessen op elkaar af, zodat strafrecht en zorg elkaar aanvullen.

Vrouwenopvang

De Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland heeft de vrouwenopvang ondergebracht bij Moviera. Deze instelling biedt informatie, hulp en advies aan iedereen die te maken heeft met huiselijk geweld. Niet alleen aan slachtoffers (vrouw/man/kind), maar ook aan plegers, getuigen en omstanders en aan mensen die in hun werk met huiselijk geweld te maken krijgen.

Werkwijze: Moviera houdt zich bezig met alles wat komt kijken bij een doeltreffende aanpak van huiselijk geweld. Denk aan voorlichting, preventie, signalering en registratie, opvang en begeleiding en het ontwikkelen van expertise.

Teams “nieuwe” jeugdbescherming

Er komen teams met een methodische aanpak voor probleemsituaties in gezinnen waarbij de veiligheid van jongeren in gevaar is. In deze nieuwe jeugdbeschermingsteams (vml. SaVe-teams) werken de beschermingsorganisaties Bureau Jeugdzorg, William Schrikker Groep, Raad voor de Kinderbescherming integraal met elkaar samen. Dat doen zij gebiedsgericht. Dit betekent dat in de meeste gevallen één en dezelfde jeugdbeschermer de contactpersoon is voor het betreffende gezin. Dit ongeacht de vorm van hulp die het gezin nodig heeft en ongeacht of er sprake is van een juridische maatregel of niet.

Het doel van de teams: Met deze nieuwe aanpak willen de organisaties de bescherming van jeugdigen ‘ontschotten’. Het doel is ook om samen met de lokale zorg sneller en oplossingsgerichter te reageren. En dat vooral als de veiligheid van een kind wordt bedreigd of wanneer een jongere het criminele pad op gaat. Door versterking van de lokale zorg wil men de omvang van zware vormen van zorg terugdringen.

Op dit moment zijn in de Achterhoek nog geen jeugdbeschermingsteams actief. Of en hoe dit in de toekomst gaat gebeuren, hangt af van de pilot die in 2015 van start gaat.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering

Jeugdbescherming is een maatregel die de rechter dwingend oplegt. Dat gebeurt als een gezonde en veilige ontwikkeling van een kind of jongere in gevaar is. En als vrijwillige hulp niet of onvoldoende helpt. Jeugdreclassering is een combinatie van intensieve begeleiding en controle voor jongeren die veroordeeld zijn of verdacht worden van een strafbaar feit. Jeugdreclassering kan worden ingezet bij jongeren tussen de 12 en 18 jaar.

- Tot nu toe voert Bureau Jeugdzorg Gelderland deze taken uit. Voor het jaar 2015 hebben de gemeenten in de regio Achterhoek en Bureau Jeugdzorg een samenwerkingsovereenkomst getekend. Hierin is vastgelegd dat Bureau Jeugdzorg in 2015 de volgende functies voor de Achterhoek gaat uitvoeren:
- Jeugdbescherming;
- Jeugdreclassering;
- Dranghulpverlening in het vrijwillige kader;
- 24-uur spoedzorg (tot 18 jaar) (geen indicatie of doorverwijzing nodig)

De samenwerkingsovereenkomst geldt voor één jaar (2015). Dat is bewust. Omdat de decentralisatie van de jeugdzorg ook om een transformatie en om innovatie vraagt, gaan de gemeenten in de Achterhoek en Bureau Jeugdzorg verder met elkaar in gesprek. Dit moet resulteren in een Transformatieplan. Hierin komt onder meer te staan hoe de toekomst van de jeugdzorg er in de Achterhoek gaat uitzien. Het Transformatieplan komt in samenwerking met onder andere de andere jeugdzorgregio's in Gelderland tot stand.

Lokaal Zorgnetwerk

Het Lokaal Zorgnetwerk is bedoeld voor inwoners in een maatschappelijk zeer kwetsbare situatie. Vaak zijn het inwoners met complexe psychische en/of sociale problemen. Hun problemen zijn zo ingewikkeld, dat er soms zelfs oplossingen buiten de gangbare methodes nodig zijn. We noemen deze situaties ook wel: multiprobleem. Het gaat om 2% van de bevolking.

Om te voorkomen dat de hulpverlening aan groep inwoners langs elkaar heen loopt of niet plaatsvindt, is er het Lokaal Zorgnetwerk. Het Lokaal Zorgnetwerk is een structuur (ook wel: escalatiemodel genoemd) waarbinnen organisaties in de jeugdzorg, het onderwijs, de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz), justitie en de gemeente met elkaar samenwerken.

Het doel van het Lokaal Zorgnetwerk: De hulpverlening in multiprobleem-situaties zo optimaal mogelijk op elkaar afstemmen.

Werkwijze:

- De Buurtcoaches kunnen zo nodig naar het Lokaal Zorgnetwerk opschalen. De verwachting is evenwel dat dit flink minder wordt, zodra de buurtcoaches in heel de gemeente aan het werk zijn.
- Toch houden we het Lokaal Zorgnetwerk in de lucht, specifiek voor de zwaarste problematiek. Maar ook omdat het Lokaal Zorgnetwerk verantwoordelijk is voor de nazorg aan ex-gedetineerden (volwassenen én jeugd). De verwachting is dat deze doelgroep in de nabije toekomst nadrukkelijker aanwezig is in de wijken. Dit vanwege het nieuwe beleid vanuit het Rijk. Dit betekent dat er extra aandacht nodig is, ook voor de aansluiting van de hulpverlening rondom de ex-gedetineerden op de Buurtcoachteams.

20. Mobiliteit

Onder mobiliteit verstaan we simpelweg: hoe komen inwoners van A naar B. Op dit moment bekijken de gemeenten in de Achterhoek hoe het vervoer in de regio efficiënter te regelen is. Uit onderzoek zijn reeds verschillende mogelijkheden naar voren gekomen. Bijvoorbeeld het bundelen van de verschillende vervoersvormen in de regio. Al deze mogelijkheden worden verder uitgewerkt in een implementatieplan. Dit kan mogelijk het mobiliteitsaanbod in de regio (dus ook in de gemeente Doetinchem) veranderen.

Tot die tijd bestaat mobiliteit uit de volgende mogelijkheden:

Eigen kracht en algemene voorzieningen

Vanuit het uitgangspunt 'eigen kracht' is eerst de inwoner zelf aan zet om in de mobiliteitsbehoefte te voorzien. In het eigen netwerk vragen of iemand kan rijden, is bijvoorbeeld een mogelijkheid. Maar ook het openbaar vervoer. Of een inwoner kan een taxi laten komen of met de Regiotaxi gaan. Dit zijn algemene voorzieningen, waarvan iedereen gebruik kan maken. Let wel: bij de Regiotaxi betaalt de inwoner dan het normale OV-tarief (openbaar vervoer).

Vanuit aanbieders ontstaan ook initiatieven om inwoners mobieler te maken of om vervoer te regelen. Een voorbeeld is MEE op weg. Dit is een project waarbij inwoners met een beperking leren om zelfstandig deel te nemen aan het verkeer (zie ook in het kader). Maar ook bijvoorbeeld de buurtbus is een dergelijk initiatief. Zo zijn er nog heel veel meer.

Maatwerkoplossingen vanuit de gemeente

Blijken deze algemene voorzieningen geen oplossing voor het vervoersprobleem van de inwoner, dan zoekt de gemeente met de inwoner naar een maatwerkoplossing. Dit kan bijvoorbeeld zijn:

- **Wmo-vervoer.** Zoals een pas voor de Regiotaxi. Met deze pas kan de inwoner goedkoper reizen met de Regiotaxi, dan wanneer hij geen pas heeft.
- Ook is **de scootmobiel** vooralsnog een maatwerkvoorziening. Op dit moment wordt wel bekeken of de scootmobiel ingezet kan worden als algemene voorziening, zodat iedereen er gebruik van kan maken.
- Andere vormen van doelgroepenvervoer, zoals **het leerlingenvervoer, WSW-vervoer (van en naar de sociale werkplaats) en AWBZ-vervoer.**

Deel III - Wat is hiervoor nodig? Voorwaarden

In de voorgaande delen van dit beleidsplan hebben we geschetst voor welke opdracht we als gemeente staan en hoe we deze opdracht willen vervullen. Maar dat gaat niet vanzelf. In dit deel komen daarom de noodzakelijke voorwaarden aan de orde. Oftewel: wat hebben wij nodig om de gestelde doelen daadwerkelijk (en met succes) te realiseren?

21. Sturing & bekostiging – contracteren en inkoop

De gemeente wil voor haar burger de beste kwaliteit en beschikbaarheid realiseren, binnen de daarvoor beschikbare middelen. Eenvoudig gesteld heeft het systeem van ondersteuning onder andere de onderstaande doelen:

1. De juiste ondersteuning, op de juiste plek, op het juiste moment;
2. De ondersteuning is van goede kwaliteit en wordt efficiënt geleverd;
3. De kosten blijven binnen de beschikbare middelen.

De gemeente wil dat het volume en de kosten in het specialistisch deel (2^e lijn) afnemen. Dat betekent minder instroom omdat de burger of basis (0^{de} en 1^e lijn) het zelf kan oplossen, steeds zoeken naar de minst zware oplossing en indien mogelijk sneller beëindigen van specialistische trajecten. Tegelijkertijd willen gemeenten dat burgers die nu te laat specialistische ondersteuning krijgen, in de toekomst zo snel als nodig toegang daartoe krijgen. Dat is kwalitatief beter en bespaart hogere vervolgcosten. Die vraag speelt in de zorg en het sociaal domein. De gemeente moet de oplossing zoeken in een samenspel van slim inrichten, positieve prikkels op partijen en (waar nodig) het begrenzen van kosten.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de stuurinstrumenten en bekostigingsopties die aanzetten tot gewenst gedrag van de zorgaanbieders. Op mogelijke prikkels op de toegang (de poortwachter tot de specialistische zorg wordt minder ingegaan omdat deze reeds verankerd zijn in het uitvoeringsmodel van de Doetinchemse keuze. De vervolgstappen voor het al dan niet inzetten van (innovatieve) stuurinstrumenten en bekostigingsopties zijn afhankelijk van nog te maken inhoudelijke keuzes en de beperkende regelingen en factoren die in de eerste jaren van toepassing zijn. Dit wordt duidelijk gemaakt in het onderdeel “Groeimodel” van deze paragraaf.

Groeimodel

De gemeente en aanbieders hebben tijd nodig om de inrichting, stuurinstrumenten en de bekostigingsprikkels goed op te zetten. Om dit volwassen te laten worden is een goede onderlinge samenwerking nodig. Dit heeft maken met de grote complexiteit en het feit dat de gemeente en aanbieders nog veel moeten leren over de nieuwe situatie vanaf 1-1-2015. Daardoor zijn inrichting en bekostigingsprikkels (de eerste jaren) onvoldoende stevige stuurinstrumenten om het risico op budgetoverschrijdingen afdoende te beperken (denk aan het opdrijvende effect van PxQ-bekostiging, zonder een tegenprikkel voor aanbieders). Binnen *Met Elkaar, Voor Elkaar* is dit opgelost in het uitvoeringsmodel dat fungeert als voordeur die op inhoud de toestroom gepast inperkt. Onvoldoende sturing en prikkels t.b.v. gewenst gedrag is niet alleen een financieel risico, het brengt ook de continuïteit van de ondersteuning in gevaar, omdat de gemeente bij overschrijdingen noodmaatregelen moet treffen. Begrenzing van kosten (budget) per aanbieder is daarom noodzakelijk in de beginperiode, met oog voor de nadelen die daaraan verbonden kunnen zijn voor bijvoorbeeld maatwerk en innovatie. Na enkele jaren ontwikkelt het systeem zich naar een situatie, waarin de gemeente een keus heeft om op een meer geraffineerde wijze te sturen en dus minder rigide hoeft te begrenzen.

Dit betekent dus dat de gemeente middels een groeimodel transformeert naar een toekomstige situatie. De snelheid van deze transformatie is afhankelijk van een aantal factoren en beleidsmatige keuzes.

In het eerste jaar dient de gemeente rekening te houden met een aantal externe factoren die een innovatie ambitie enigszins kunnen beperken. Per 1-1-2015 verandert niet de hele financieringssituatie en daarmee de zorg- en hulpverlening in de wijken. Om een zogenaamde “zachte landing” te organiseren en daarmee continuïteit voor cliënten en hun omgeving te bieden zijn een aantal landelijke afspraken gemaakt met VWS, de VNG, Zorgverzekeraars Nederland en leveranciers. Niet alleen de continuïteit van zorg is een uitgangspunt, maar ook het voorkomen van grote arbeidsmarkteffecten en een geleidelijke overgang naar de nieuwe situatie.

Jeugd

Voor de overgang van de Jeugdzorg is een Regionaal Transitie Arrangement gemaakt. Dat arrangement is al getekend per 1-10-2013 tussen regionale gemeenten en zorgaanbieders. Het arrangement draagt zorg voor continuïteit voor cliënten.

Het arrangement zelf is een overzicht van gemaakte afspraken tussen gemeenten, zorgaanbieders en financiers. Het geeft inzicht in de wijze waarop iedere regio omgaat met de volgende punten:

- De continuïteit van zorg realiseren
- De hiervoor benodigde infrastructuur realiseren
- De frictiekosten als gevolg van de transitie per 1-1-2015 beperken.

Voor DDK3 betekent dit arrangement dat een groot deel van het budget voor het eerste jaar vast ligt in werkafspraken met de aanbieders en dat een nog nader te bepalen, maar klein bedrag beschikbaar is voor innovatie en transitie.

Overgang begeleiding vanuit de AWBZ naar de Wmo

Ook de overgang begeleiding verloopt geleidelijk. De volgende afspraken zijn landelijk gemaakt:

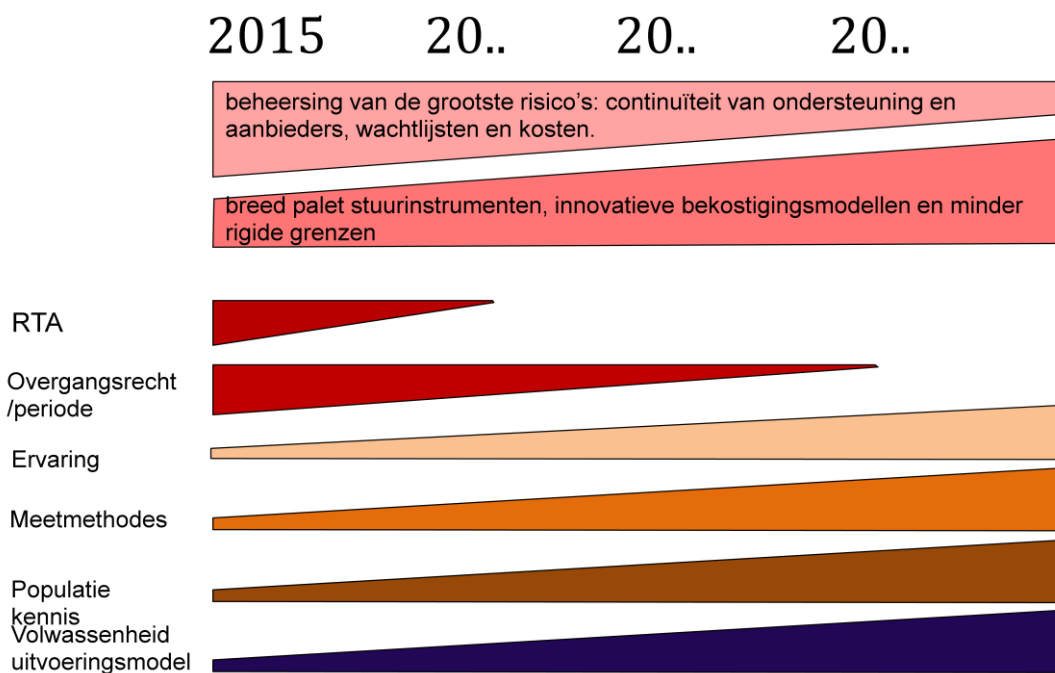
- Er is geen sprake van overgangsrecht voor *Hulp bij het Huishouden* en de huidige Wmo-voorzieningen.
- De Wmo 2015 beperkt de periode van overgangsrecht voor de cliënten die overkomen vanuit de AWBZ (m.u.v. cliënten met een indicatie beschermd wonen) tot maximaal één jaar na inwerkingtreding. Dat betekent dat iemand gedurende de looptijd van de indicatie (met een maximum van 1 jaar) het recht behoudt op de zorg, onder de voorwaarden die daarvoor onder de AWBZ golden. De overgangsregeling in de Wmo 2015 maakt het mogelijk dat de gemeente, met toepassing van een zorgvuldige procedure, ook op het vlak van rechtsbescherming, een nieuwe ondersteuningsbeslissing neemt. Dat wil zeggen dat het in overleg met en instemming van de cliënt mogelijk is een nieuw arrangement samen te stellen.
- Bestaande cliënten begeleiding met een pgb houden de rechten van het ‘oude’ pgb. De gemeente heeft deze rechten te eerbiedigen in die zin, dat de klant wanneer een indicatie heeft, hij die moet kunnen verzilveren totdat de indicatie afloopt.
- Voor beschermd wonen geldt een overgangsrecht van 5 jaar.
- De inwoners met een huidige indicatie verblijf in een verzorg- of verpleeghuis houden die indicatie.

Toepassing groeimodel

Naast bovengenoemde regelingen zijn er o.a de onderstaande factoren die van invloed zijn op het transformatie-groeimodel.

- Reeds genomen besluiten (*De Doetinchemse Keuze 1, 2*);
- Ervaring met innovatieve sturing en bekostiging (gemeente/aanbieders);
- Ontwikkeling van meetmethodes en het werken met meetmethodes ;
- Kennis m.b.t. de kenmerken van populatie(s) .

De eerder in deze notitie genoemde stuurinstrumenten en bekostigingsmodellen met bijhorende prikkels worden geplaatst in een groeimodel. Hierbij wordt rekening gehouden korte termijn en lange termijn doelstellingen en met de regelingen en factoren die invloed hebben op de snelheid van transformatie. Kort gezegd waar en op welk moment een (innovatief) bekostigingsmodel en sturingsinstrument toepassen?



- De gemeente en aanbieders hebben tijd nodig om de inrichting (met name de toegang) en bekostigingsprijken goed op te zetten en onderlinge samenwerking volwassen laten worden;
- Reden hiervoor is de grote complexiteit en het feit dat gemeenten en aanbieders nog veel moeten leren over de nieuwe situatie;
- Daardoor zijn inrichting en bekostigingsprijken (de eerste jaren) onvoldoende stuurinstrumenten om budgetoverschrijding tegen te gaan;
- Daarom starten met een stevige voorkeur (toegang naar 2e lijn) en budget begrenzing (per aanbieder) ;
- In de eerste jaren binnen de aanwezige ruimte ervaring opdoen met vernieuwing;
- Deze vernieuwing borgen in een groeimodel.

Bekostiging 0^{de} lijn

De bekostiging van de basisvoorzieningen en preventie vindt grotendeels plaats op basis van subsidiëring. Daarnaast moeten we een collectief ondersteuningsaanbod inkopen of subsidiëren.

Bekostiging 1^{de} lijn

Het gaat hier hoofdzakelijk om de bekostiging van de Buurtcoaches in de op te richten BV en de bekostiging van consultants. We maken afspraken met de BV over de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer.

Inkoop 2^e lijn - Wmo/AWBZ korte termijn /overgangperiode:

In mei en juni 2014 moet de gemeente Doetinchem zich beraden op de wijze waarop zij de contractering voor 2015 vorm wil geven voor de taken die uit de AWBZ worden overgedragen maar ook voor Hulp bij het Huishouden (HH). Voor het zomerreces moet de voorbereiding van het inkoopproces zijn beslag hebben gekregen om nog tijdig de werkzaamheden te kunnen afronden en de contracten te hebben gesloten.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de rechten van cliënten uit de AWBZ gerespecteerd moeten worden gedurende 2015, tenzij cliënten zelf aangeven dat ze instemmen met wijziging van het arrangement. Dat betekent dat de gemeente niet alle arrangementen kan inkopen volgens een nieuwe systematiek maar alleen voor nieuwe cliënten alternatieven kan zoeken en tevens ook voor de bestaande indicaties contractuele afspraken met aanbieders moet maken. Daarom moeten we gaan werken met raamcontracten voor het grootste deel van individuele begeleiding thuis en dagarrangementen en dagbesteding.

Om ervaring op te doen met nieuwe arrangementen kiezen we voor een innovatieve inkoop en bekostigingsvorm per arrangement waarbij de beoordeling van kwaliteit een belangrijke factor is. Hierbij kan gedacht worden aan Minicompetitie binnen een raamcontract met meerdere aanbieders. Door een dergelijke werkvorm kunnen zowel de gemeente als de aanbieders ervaring opdoen met het vernieuwen van het aanbod. Randvoorwaarden zijn daarbij dat het arrangement moet bijdragen de doelen die behoren bij de Doetinchemse keuze en dus de Kanteling. Dat wil o.a. zeggen dat het arrangement bijdraagt aan het (waar mogelijk) versterken van de eigen redzaamheid en gebruik maakt van de mogelijkheden in de nabije omgeving.

Voor HH onderzoeken wij op dit moment op welke manier we het beste kunnen omgaan met de lopende contracten. We streven daarbij naar continuïteit voor cliënten en medewerkers maar tegelijkertijd moeten we in HH een stevige bezuiniging realiseren. Ondersteuning thuis wordt integraal benaderd waardoor ook Hulp bij de Huishouding hier onderdeel van *kan* uitmaken.

Inkoop 2^e lijn - Jeugd korte termijn /overgangperiode:

De inkopen met betrekking tot de Jeugdzorg (2^e en 3^e lijn) zullen voor het grootste gedeelte regionaal worden uitgevoerd. Dit in verband met het regionaal opgestelde transitie arrangement. De condities in de contracten met de zorgaanbieders zullen voor de korte termijn grotendeels ongewijzigd blijven. Bij bepaalde voorzieningen is het mogelijk om over tarieven te onderhandelen. In mei 2014 wordt er regionaal gestart met een marktconsultatie. Doel van deze consultatie is onder andere om te onderzoeken in hoeverre zorgaanbieders in staat zijn vernieuwing in te zetten die aansluit bij de ambities en een mogelijk groeimodel van de gemeenten. De verwachting is dat in deze marktconsultatie ook de Wmo/AWBZ wordt belicht omdat er aanbieders zijn die op beide deeldomeinen actief zijn. Hierbij wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn m.b.t. synergie in deze twee deeldomeinen. De definitieve inkoopstrategie met daarin de uitwerking van de vernieuwing zal worden opgesteld door de regionale projectgroep Jeugd.

22. Kwaliteit

Gemeenten worden met de nieuwe wetten verantwoordelijk voor het stellen van regels over en het handhaven van de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning in brede zin, dus inclusief alle vormen van jeugdhulp. Gemeenten beschikken hiervoor over een aantal middelen die hiervoor ingezet kunnen worden. Zoals de keurmerken voor de aanbieders, klachtenregistraties, het stellen van kwaliteitseisen bij (inkoop)contracten en onderzoeken naar klanttevredenheid of klantbeleving.

Nazorg wordt ook nadrukkelijker betrokken als onderdeel van de kwaliteit van het ondersteuningsarrangement aan de burger. Via contractmanagement wordt toegezien of de aanbieders de afgesproken kwaliteitseisen zijn nagekomen.

Wettelijk moet in ieder geval aan de volgende kwaliteitseisen worden voldaan:

1. Hanteren van de norm van 'verantwoorde hulp', inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten;
2. Gebruik maken van een plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp;
3. Zorgen voor systematische kwaliteitsbewaking door de aanbieder;
4. Zorgen voor een verklaring omtrent gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een aanbieder, de Buurtcoaches, uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
5. De verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
6. Hanteren van de meldplicht calamiteiten en geweld;
7. Onderzoek naar cliëntervaringen;
8. Verplichting om de onafhankelijke vertrouwenspersoon in de gelegenheid te stellen zijn taak uit te oefenen;
9. Er komt een functionaris die de geleverde kwaliteit door de dienstverleners monitort en toetst aan de vooraf benoemde kwaliteitseisen in het bestek.
10. Norm voor verantwoorde werktoedeling; certificering en registratie van professionals in de jeugdzorg is een voorwaarde, tenzij de kwaliteit bij ontbreken hiervan niet negatief beïnvloed wordt.
11. De kwaliteitsbewaking ten aanzien van de nieuwe uitvoeringstaken binnen de Participatiewet worden onderdeel van de bestaande kwaliteitszorgsystemen van de gemeente Doetinchem.

Deskundigheid bij de toegang is belangrijk voor het stellen van de juiste diagnoses. Zie hiervoor de beschrijving onder de werkwijze ([10. Toegang en borgen van specialistische kennis](#)). De uitwerking van deze kwaliteitseisen vindt plaats in de verschillende verordeningen. Deze verordening wordt door de raad vastgesteld.

Vertrouwenspersoon voor jeugdigen

De gemeente moet er op basis van de jeugdwet voor zorgen dat jeugdigen, ouders of pleegouders een beroep kunnen doen op een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Deze vertrouwenspersoon is werkzaam bij een rechtspersoon die onafhankelijk is van het college van B&W, de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het AMHK.

De vertrouwenspersoon ondersteunt jeugdigen, ouders of pleegouders in aangelegenheden die samenhangen met de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van het college, de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

23. Keuzevrijheid

In de wet is keuzevrijheid geregeld op de onderdelen bekostiging, in aanbieders en in uitvoering:

Bekostiging: keuze Zorg in Natura (ZIN) en een Persoons Gebonden Budget (pgb)

Ook in de nieuwe Wmo en Jeugdwet blijft de mogelijkheid van het verstrekken van een pgb bestaan. Er zijn wel meer voorwaarden verbonden aan het verstrekken van een pgb dan in de oude wetten.

We toetsen op de volgende voorwaarden:

- De aanvrager moet (naar het oordeel van het College) in staat zijn een inschatting te kunnen maken van zijn eigen belangen. Dit mag ook worden uitbesteed aan iemand in zijn netwerk of een curator.
- De aanvrager moet kunnen aantonen dat de individuele voorziening die in natura geboden wordt niet passend is. Dit geldt ook voor een argumentatie rondom godsdienst, levensovertuiging of cultuur.
- Het college moet daarbij van oordeel zijn dat de geleverde kwaliteit van de diensten, hulpmiddelen, etc. voldoende is.

We hanteren daarbij altijd de volgende opbouw:

- Voorafgaand aan het verlenen van zorg en hulp wordt in dialoog met de cliënt onderzocht en bepaald in hoeverre de benodigde hulp en zorg vanuit de eigen sociale omgeving geleverd kan worden;
- Bij gebrek aan mogelijkheden in die eigen omgeving wordt onderzocht welke algemene voorzieningen beschikbaar zijn om adequaat en kosteneffectief in de benodigde hulp en zorg te voorzien;
- Indien ook de algemene voorzieningen en ZIN onvoldoende in staat blijken te zijn de benodigde hulp en zorg adequaat en kosteneffectief te leveren wordt de inzet van een pgb onderzocht;

Bij de inzet, en weigering, van pgb's moeten we rekening houden met een aantal verschillen in de wetten Wmo en Jeugdzorg:

- Binnen de Wmo mogen we als gemeente een pgb weigeren wanneer de kosten hoger zijn dan de kosten van het leveren van een individuele maatwerkvoorziening in natura. Dit is niet zo voor de jeugdwet. Daar mag een gemeente er wel voor kiezen maar te vergoeden tot het bedrag van de genoemde voorziening in natura. De rest moet de aanvrager dan zelf betalen.
- Wanneer de aanvrager opzettelijk onjuiste informatie heeft verschaft kan bij heroverweging achteraf tot een ander besluit worden gekomen. In het geval van geleverde ondersteuning (dus niet bij jeugdhulp) kan het teveel ontvangen bedrag worden teruggevorderd.

Trekkingsrecht

In de nieuwe wetsvoorstellen is geregeld dat het trekkingrecht via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) als verplichting is vastgelegd. Gemeenten maken het geld dus niet meer direct over aan de aanvrager van een pgb, maar aan de SVB. Deze zorgt, op basis van nota's, voor betaling aan de aanvrager. Deze maatregel is bedoeld om fraude tegen te gaan.

- **Keuzevrijheid in aanbieders bij maatwerkvoorzieningen**

Via een amendement is in de wet geregeld dat mensen keuzevrijheid houden bij het kiezen voor zorg, en daarbij eigen regie hebben. Er zijn daarbij minimaal 2 aanbieders. Dit betekent dat de ondersteuning moet aansluiten bij hun inhoudelijke wensen, maar ook bij godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en/ of culturele achtergrond. Dit betekent dat we bij de contractering van partijen rekening moeten houden met een brede afspiegeling van de samenleving in de aanbieders die we selecteren. Dit geldt met name daar waar het gaat om een individuele maatwerkvoorziening.

- **Uitvoering**

Ook bij de inzet van onze buurtcoaches houden we rekening met specifieke behoeften op het gebied van levensovertuiging, godsdienstige gezindheid en/of culturele achtergrond. We zullen hier bij de werving en selectie van de buurtcoaches rekening mee houden, en aansluiting zoeken bij de wijkprofielen.

Op de uitkeringsgerechtigde die vrijwilligerswerk of mantelzorg verricht is de tegenprestatie niet van toepassing. Wij zijn terughoudend met het opleggen van een verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie, omdat wij het belangrijk vinden dat mensen vanuit eigen motivatie maatschappelijk nuttige werkzaamheden verrichten. De uitkeringsgerechtigde krijgt vrijheid om de tegenprestatie naar eigen inzicht in te richten. In verband hiermee zetten wij extra in op het motiveren van mensen.

De verordening

In de verordening wordt hier nadere invulling aan gegeven. Daarin wordt ook aangegeven hoe we om gaan met de communicatie over, en voorlichting rondom, een pgb. Hierin wordt ook e.e.a. vastgelegd over de kwaliteitseisen die we stellen bij besteding van een pgb, en hoe de hoogte van een pgb wordt bepaald.

24. Incidenten, bezwaar & beroep en klachten

Nieuwe commissiestructuur en werkwijze

Door de ontwikkelingen in het sociaal domein worden er de komende jaren substantieel meer besluiten door de gemeente genomen en komen er meer bezwaren op de bezwarencommissie af waardoor de huidige structuur en werkwijze van de commissie niet meer toereikend is. Een andere ontwikkeling is dat per 1 januari 2015 de bezwarencommissies van de gemeente Doetinchem en Oude IJsselstreek worden samengevoegd.

Om voornoemde redenen gaat de bezwarencommissie een nieuwe structuur en werkwijze hanteren. Wij kennen nu een onafhankelijk commissie voor bezwaar met twee kamers (Algemene Kamer en Sociale Kamer). Voor de Algemene Kamer verandert er niets. De Sociale Kamer gaat veranderen. Door de toename van het aantal bezwaren (en premediation) is het wenselijk de structuur aan te passen. Voorgesteld wordt om per 2015 in de Sociale Kamer I de wet- en regelgeving Wmo, de Jeugdwet, leerlingen vervoer en Leerplichtwet onder te brengen. In het verlengde hiervan wordt ook meegegeven om ook voornoemde taken onder te brengen onder de brede scope van het Zorgplein.

Voorts wordt voorgesteld om een aparte kamer in te stellen (Sociale Kamer II) voor de Participatiewet. Het aantal verwachte bezwaren neemt naar verwachting met 50% toe. Gelet op het goede fundament voor zowel proces als werkwijze (inclusief premediation) is het goed voorstelbaar dat de bezwaren die nu nog bij de bezwarencommissie van respectievelijk het ISWI en de WEDEO binnenkomen behandeld zullen worden binnen onze toekomstige commissiestructuur.

Premediation

Het onderdeel premediation zal een nog belangrijkere plek in gaan nemen gelet op de verscherping van wet- en regelgeving. Het stijgende aantal bezwaarschriften zorgt voor een toename en intensivering van het aantal premediations.

Nieuwe commissieleden en nieuwe verordening

Het spreekt natuurlijk voor zich dat de toename van het aantal bezwaren, klachten en premediations niet alleen een effect heeft aan “deze kant van de tafel”, maar net zo goed bij de afdelingen en niet op de laatste plaats op de commissie. Naast de hierboven aangehaalde commissiestructuur, gaan wij bij de werving op zoek naar leden die bij de nieuwe commissiestructuur passen. Dat betekent dat zij natuurlijk bekend moeten zijn met de (nieuwe) wet- en regelgeving, maar zeker ook dat zij op een andere manier naar de materie moeten kijken en kunnen werken met termen als eigen verantwoordelijkheid en “geen recht maar vangnet”. De huidige Verordening behandeling bezwaarschriften gemeente Doetinchem 2005 zal aangepast worden op de nieuwe structuur en werkwijze.

Ombudswerk

We stellen een onafhankelijke Ombudsfunctie in voor de drie decentralisaties. Deze Ombudsman kijkt mee bij de meest kwetsbare groepen of de uitvoering van de nieuwe taken door de gemeente zorgvuldig gebeurt.

Conclusie

Met het verder uitwerken van de commissiestructuur zullen ook de kosten voor het houden van de zittingen (naar verwachting een verdubbeling van het aantal zittingen) inzichtelijk gemaakt worden en een nadere definiëring van de benodigde extra inzet van secretarissen voor de commissie voor bezwaar om de reden dat anders wij niet meer kunnen voldoen aan de wettelijke plicht om bezwaren en klachten binnen de daartoe wettelijk gestelde termijnen af te handelen. De mogelijkheden om met ingang van 1-1-2015 nog efficiënter (digitaal, iPad) te gaan werken met de commissie wordt dit jaar nog onderzocht.

25. Risicomanagement

Kader & uitgangspunten risicomanagement

Risicomanagement is al volop aanwezig binnen de gemeente Doetinchem in het algemeen en binnen het sociaal domein in het bijzonder. Voor wat betreft dit beleidplan zal met betrekking tot het risicomanagement voortgeborduurd worden op de reeds aanwezige methoden en technieken van risicomanagement zoals eerder toegelicht in de raadsmededeling d.d. 12 november 2013.

Het huidige risicomanagement in het sociaal domein kent in hoofdlijnen drie fasen:

- Fase 1: identificeren van risico's aan de hand van de geformuleerde doelstellingen;
- Fase 2: analyseren en beoordelen van risico's;
- Fase 3: beheersen en monitoren van risico's, evalueren en verbeteren.

Deze 3 fasen zijn uitgewerkt in acht stappen die samen de risicomanagementcyclus vormen.



Als gevolg van de decentralisaties binnen het sociaal domein heeft de gemeente vanaf 2015 te maken met wijzigingen in wetgeving, taken en beleid. Daarom is de keuze gemaakt om het risicomanagement binnen het sociaal domein tot 2015 voornamelijk te richten op beheersen en het binnen de financiële kaders blijven van de verschillende budgetten.

Monitoring en rapportage m.b.t. risicomanagement vindt plaats binnen de reguliere planning & control cyclus. Op managementniveau wordt wekelijks de voortgang besproken en op directieniveau wordt maandelijks gerapporteerd. Daarnaast is het risicomanagement een vast onderdeel van de financiële monitor en de programmabegroting en jaarrekening in de vorm van de paragraaf weerstandsvormen.

Met de implementatie van *Met Elkaar, Voor Elkaar* zal het risicomanagement verder ontwikkeld worden tot een continu proces inclusief mogelijke bijstelling van beleid. Tevens wordt de focus van risicomanagement uitgebreid door naast financiële risico's ook aandacht te hebben voor de maatschappelijke en politieke risico's.

Het continu proces van risicomanagement houdt in dat de uitgangspunten periodiek geactualiseerd worden. De gemeente krijgt in de loop van de tijd een steeds beter beeld van de doelgroep en de ondersteuningsbehoefte die daar bij hoort. Daarnaast wordt meer inzicht en ervaring verkregen met

de werkwijze van DDK en de processen die hier bij horen. Hierdoor ontstaat een scherper beeld van de risico's, de beheersing van deze risico's en het benodigde weerstandsvermogen.

Stand van zaken

Op strategisch niveau heeft de risico-inventarisatie plaatsgevonden. In DDK Het Vervolg, de voortgangsrapportage zijn de hefbomen benoemd voor het realiseren van de maatschappelijke effecten binnen de budgettaire kaders. Het beleidsplan voorziet in de realisatie van deze hefbomen. Hierbij zijn in de voortgangsrapportage tevens een aantal belangrijke risico's benoemd. Op basis van documentstudie en interviews met onder andere de portefeuillehouders en de programmamanagers van de drie programmalijnen heeft een verdere risico-inventarisatie plaatsgevonden. De strategisch risico's zijn onderkend en de beheersing hiervan is meegenomen in de vorming van het beleid. Onderstaand geven we de belangrijkste risico's weer en hoe deze risico's worden beheerst.

1. De beschikbare financiële middelen zijn niet toereikend voor het uitvoeren van de taken, waardoor budgetten worden overschreden.

De budgetverdeling van uit het Rijk is nog onzeker waardoor we momenteel rekenen met onderbouwde schattingen. De definitieve budgetverdeling komt met de meicirculaire beschikbaar. De berichtgeving omtrent de budgetverdeling wordt nauwlettend in de gaten gehouden, zodat altijd de meest actuele cijfers gebruikt worden.

2. De gemeente heeft te weinig vrijheid om het zorgstelsel in te kunnen richten binnen de financiële kaders, waardoor budgetten worden overschreden.

Met het regionale transitiearrangementen jeugd zijn feitelijk beperkingen gesteld aan de mate van vernieuwing in 2015. Als gevolg van het overgangsrecht moet 80% van het budget worden ingekocht bij bestaande aanbieders. Ook op het gebied van de Wmo is op vele fronten ingezet op zekerheid met betrekking tot de continuïteit van zorg.

3. De gemeente heeft geen compleet inzicht in de verschillende doelgroepen en de ondersteuningsbehoefte die hier bij hoort.

Het overgrote deel van de (zorg)taken die op de gemeente af komen is nieuw en dus heeft de gemeente nog niet voldoende inzicht in de doelgroep waarvoor ze na 1-1-2015 verantwoordelijk is. Om de doelgroepen in de wijken in beeld te brengen worden wijkprofielen opgesteld en wordt informatie verkregen van zorginstellingen. Daarnaast wordt in de inkoopstrategie gewerkt met een groeimodel naar een ideale situatie.

4. Onvoldoende kennis en capaciteit beschikbaar op het gebied van inkoop aan aanbesteding van zorg waardoor niet de juiste inkoopstrategie wordt gevolgd.

De zorgmarkt is een complexe markt waarbij verschillende bekostigingsmethodieken mogelijk zijn. De juiste inkoopstrategie voor de gemeente is maatwerk en vraagt om specialistische kennis. Er is inzichtelijk gemaakt welke capaciteit en inhoudelijke kennis benodigd is voor het formuleren van uitvoeren van een inkoopstrategie. De kennis en capaciteit die binnen de gemeente aanwezig is, wordt zo effectief en efficiënt mogelijk benut. Wanneer dit niet voldoende is wordt de capaciteit (tijdelijk) uitgebreid. Daarnaast wordt op regionaal niveau gebruik gemaakt van ondersteuning door specialisten.

5. De kwaliteit van de professionals in de wijkteams is ontoereikend voor de hoge eisen die worden gesteld.

De "gekantelde" werkwijze van professionals is sterk bepalend voor de te realiseren substitutie. Wanneer zij er onvoldoende in slagen om het volume van 2^e lijns zorg te laten afnemen worden de noodzakelijke besparingen niet gerealiseerd. De kwaliteit van de professionals in de wijkteams wordt geborgd door te investeren in de opleiding en ontwikkeling van deze professionals. De teams worden dusdanig samengesteld dat de professionals optimaal van elkaar kunnen leren en

elkaar versterken in het dagelijks werk. Tevens is de inbedding van de wijkteams in het geheel van de uitvoeringsorganisatie sociaal domein een belangrijk onderdeel van DDK.

6. Onvoldoende aandacht voor het creëren van werkgelegenheid.

Doordat de focus in de decentralisaties sterk op zorg is gericht bestaat de kans dat er te weinig aandacht is voor werkgelegenheid. De nieuwe participatiewet vraagt om een goede samenwerking en verbinding met werkgevers in de regio om de verdien capaciteit van de doelgroep maximaal te benutten.

De nieuwe participatiewet biedt mogelijkheid om loonkostensubsidie in te zetten als instrument om de afstand tot de arbeidsmarkt voor werkzoekenden te verkleinen. Door de krachten te bundelen in de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor de participatiewet kan efficiënt een groot werkgeverspotentieel worden benut. We zetten in op regionaal arbeidsmarktbeleid. Daarnaast wordt ingezet op de intensieve samenwerking met praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en het MBO.

7. Maatschappelijke onrust en onzekerheid

De transitieperiode is voor huidige cliënten in met name Jeugdzorg, AWBZ en delen van de Participatiewet een onzekere en spannende tijd. Het landelijk debat in Den Haag en in de media voedt die onzekerheid, en kan ook het draagvlak voor de vernieuwing ondermijnen. Tegelijkertijd met *Met Elkaar, Voor Elkaar* is een communicatieaanpak vastgesteld. Hierin is de communicatieve koers beschreven.

8. Arbeidsmarkteffecten van de transities

De belangrijkste besparing moet worden gerealiseerd door minder inzet van professionals. Daarmee heeft *Met Elkaar, Voor Elkaar* arbeidsmarktconsequenties, in het bijzonder in de sector zorg en welzijn en waarschijnlijk ook serieuze consequenties voor bepaalde aanbieders. We anticiperen op deze ontwikkeling met behulp van het Regionaal sociaal akkoord arbeidsmarkt zorg en welzijn Achterhoek. Onder deze paraplu is inmiddels een sectorplan zorg en welzijn voor de regio Achterhoek tot stand gekomen.

Uitvoeringsagenda risicomanagement

In de komende maanden zal het risicomanagement verder vorm gegeven worden op aan de hand van de volgende stappen:

- Impactanalyse van de risico's waarbij de financiële impact van de risico's wordt bepaald, maar ook de bestuurlijke en politieke impact.
- Formuleren van beheersmaatregelen voor de risico's.
- Kwantificeren "restrisico" en bepalen omvang weerstandsvermogen.
- Implementatie van risicomanagement en de diverse beheersmaatregelen in de reguliere bedrijfsvoering en processen binnen het sociaal domein.
- Vormgeven van de informatievoorziening richting College van B&W en gemeenteraad.

26. Eigen bijdrage

Het uitgangspunt van de gemeente Doetinchem is dat maatschappelijke ondersteuning beschikbaar is voor degenen die daarop zijn aangewezen, ongeacht de hoogte van het inkomen of vermogen. Wij vragen al een eigen bijdrage voor het gebruik van individuele maatwerkvoorzieningen. Ook betalen inwoners een eigen bijdrage wanneer zij gebruik maken van maatschappelijke opvang. Bij niet-uitkeringsgerechtigden en burgers die een uitkering ontvangen op grond van de nabestaandenwet (Anw) geldt dat de gemeente ondersteuning bij hun re-integratie levert in de mate waarin zij dit financieel niet zelf kunnen dragen. Voor ondersteuning, hulp en zorg op grond van de jeugdwet kunnen geen eigen bijdragen worden opgelegd.

Inwoners dragen hierdoor bij in de kosten van de maatwerkvoorziening en het college houdt hierbij rekening met de capaciteit van inwoner om zelf in maatregelen te voorzien.

Ook eigen bijdrage vanaf 2015

Ook in 2015 zal het voorstel zijn om voor gespecialiseerde zorg en ondersteuning en maatwerkvoorzieningen dan wel een persoonsgebonden budget een eigen bijdrage op te leggen op basis van het wettelijk kader. De eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen wordt opgelegd zolang van de voorziening gebruik wordt gemaakt tot de kostprijs van de voorziening is bereikt. Dit geldt ook voor pgb-verstrekkingen, rolstoelen en woningaanpassingen.

Ook wordt vanaf 1 januari 2015 een eigen bijdrage opgelegd voor de verstrekking van een Wmo woningaanpassing bestemd voor een minderjarig kind. De bijdrage wordt opgelegd aan de onderhoudsplichtige ouders of die het ouderlijk gezag over het kind hebben.

De hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld en geïnd door het Centraal Administratie Kantoor (CAK) namens de gemeente. Het CAK houdt de risico's bij die specifieke groepen lopen door cumulatie van eigen bijdragen binnen de gemeentelijke voorzieningen en de gezondheidszorg. De eigen bijdrage-regeling en de voorwaarden worden in de Verordening verder uitgewerkt. De voorwaarden waaronder niet-uitkeringsgerechtigden en burgers die een uitkering ontvangen op grond van de nabestaandenwet ondersteuning kunnen krijgen in hun re-integratie zijn vastgelegd in gemeentelijke beleidsregels.

27. Financiële vertaling van beleidskeuzes

In dit Beleidsplan kiezen we er voor om het beleid in het sociale domein anders vorm te geven. Dat heeft consequenties voor de inzet van financiën en de verdeling van budgetten, in een situatie van krimpende budgetten. In deze paragraaf vertalen we de keuzes in financiële scenario's voor de periode 2015-2017. We spreken over scenario's omdat het welbeschouwd "opgeteld maatwerk" is: bij iedere burger en huishouden kijken we immers wat er specifiek nodig is, en al die arrangementen opgeteld leiden tot de gemeentelijke macrobudgetten. Bij het maken van de scenario's maken we gebruik van beredeneerde aannames. Die aannames vinden hun grond in gegevens en aantallen die bekend zijn (zoals in- en uitstroompercentages), wat bekend is over bijvoorbeeld het effect van een gekantelde werkwijze in de beschikbare MKBA's in Nederland, en op basis van eigen ervaringen op het Zorgplein en met de huidige buurtcoachteams. Niettemin blijven het aannames.

Binnen bestaande budgettaire kaders

In het visiedocument De Doetinchemse Keuze is over de financiën het volgende gezegd: *"Ons uitgangspunt is dat we dit alles organiseren binnen de budgetten die we hiervoor van het Rijk krijgen, en de budgetten die we nu binnen de gemeente uitgeven"*.

We geven eerst inzicht in de huidige budgettaire situatie, en de ontwikkeling van de rijksuitgaven daarin (van de belangrijkste "brokken" in het sociale domein). Vervolgens bespreken we per beleidsonderdeel de hefboomen die van toepassing zijn, en welk financieel scenario in de periode 2015-2017 te verwachten is.

1. Ontwikkeling budgetten

Het beschikbare budget vanaf 2015 bestaat enerzijds uit budgetten die nu onder verantwoordelijkheid van het Rijk en Provincie (jeugd) vallen (de te decentraliseren budgetten) en anderzijds uit budgetten die nu ook onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. We geven achtereenvolgens inzicht in de ontwikkeling van de huidige rijks- en gemeentelijke budgetten in de komende jaren.

Budgetten huidige rijks- en provinciale verantwoordelijkheden

De gemeente krijgt voor de uitvoering van te decentraliseren taken minder geld dan rijk, provincie en zorgverzekeraar hiervoor nu beschikbaar hebben. De meicirculaire 2014 bevat de budgetten voor 2015 waarmee de gemeente Doetinchem de nieuwe verantwoordelijkheden moet waarmaken. Deze budgetten zijn gebaseerd op de gegevens over het daadwerkelijk gebruik van zorgvoorzieningen in de gemeente (en regio) in 2012 en 2013 (dit is dus een budgetverdeelsysteem op basis van historische gegevens).

Voor Begeleiding (Wmo 2015/AWBZ), Jeugdzorg en ook de Participatiewet heeft de rijksoverheid oplopende generieke kortingen toegepast op de budgetten voor 2015, 2016 en 2017.

Onderstaande tabel geeft de budgetontwikkeling van de te decentraliseren rijks- en provinciale verantwoordelijkheden weer, zonder beleidskeuzes van de gemeente Doetinchem (of de regio) en ongeacht de autonome ontwikkeling in de vraag naar zorg. De cijfers zijn gebaseerd op de meicirculaire 2014. Beschermd Wonen en de Inloopfunctie GGZ voert de gemeente Doetinchem als centrumgemeente uit namens alle gemeenten in de Achterhoek. De budgetten die hiermee gemoeid zijn, zijn dus voor de hele regio.

Beschikbare middelen	historisch	2015	2016	2017	2018
jeugdzorg	16.969	16.391	16.158	15.611	15.709
participatie					
- WSW "oud"	10.140	9.880	9.490	9.230	8.840
- Restant gebundeld reïntegratiebudget	1.710	1.597	1.298	888	710
	11.850	11.477	10.788	10.118	9.550
wmo					
WMO beschermd wonen (regionaal)	26.434	26.434	26.434	26.434	26.434
WMO AWBZ	10.782	9.510	11.227	10.181	10.079
Inloof functie GGZ (regionaal)	1.003	1.003	1.003	1.003	1.003
Totaal voor nieuwe verantwoordelijkheden	67.038	64.815	65.610	63.347	62.775

Tabel 1

Bedragen x. € 1.000

Het kabinet is voornemens om per 1 januari 2016 een objectief (i.p.v. historisch) budgetverdeelsysteem te hanteren; dat wil zeggen een budgetverdeling op basis van de bevolkingssamenstelling en sociale structuur. Dat systeem zou dus tot andere, ook lagere budgetten kunnen leiden en is daarmee een potentieel risico. Doetinchem heeft dat risico eerder ervaren. De bedragen in de tabel voor 2016 en verder zijn onder voorbehoud van dat nieuwe budgetverdeelsysteem.

Het overzicht laat zien dat er vanaf 2015 direct een noodzaak is om te besparen om het uitgangspunt om binnen de bestaande uitgaven te blijven gestand te kunnen doen.

Budgetten bestaande verantwoordelijkheden

De gemeente Doetinchem heeft al verantwoordelijkheden in het kader van de Wmo, zoals Huishoudelijke Hulp (HH) en woningaanpassingen. Daarvoor krijgt de gemeente budget van het rijk. De tabel laat zien dat ook deze budgetten in de komende jaren zullen dalen. Daarnaast heeft de gemeente Doetinchem ook eigen middelen gereserveerd voor inzet in WWB en Wmo. Bedrijfsmatige sturing en inzet van De Kanteling in de Wmo heeft er voor gezorgd dat er in 2013 en (naar verwachting) 2014 een overschot op de begroting ontstaat van ongeveer hetzelfde bedrag (onderuitputting). De daadwerkelijke uitgaven liggen daarmee lager dan de begrote budgetten in de Wmo.

Beschikbare middelen	historisch	2015	2016	2017	2018
Bestaande verantwoordelijkheden					
participatie					
Rijksbijdrage inkomensdeel WWB	15.100	15.100	15.100	15.100	15.100
Inkomensdeel WWB uit eigen middelen	1.000	900	800	300	300
	16.100	16.000	15.900	15.400	15.400
wmo					
Rijksbijdrage HH	6.638	5.038	4.538	4.538	4.538
Overige WMO taken uit AU	6.723	6.917	6.993	6.993	6.993
Eigen middelen WMO	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
Onderuitputting budgetten	-1.600	-1.600	-1.600	-1.600	-1.600
Totaal uitgaven WMO	13.361	11.955	11.531	11.531	11.531
uitgaven bestaande verantwoordelijkheid	29.461	27.955	27.377	26.931	26.931

Tabel 2

AU = Algemene Uitkering

Bedragen x. € 1.000

Budgetontwikkeling totaal

Beschikbare middelen	historisch	2015	2016	2017	2018
Totaal beschikbaar budget	96.499	92.769	93.041	90.278	89.706
Uitgaven bij ongewijzigd beleid	96.499	96.499	96.499	96.499	96.499
saldo bij ongewijzigd beleid		-3.730	-3.458	-6.221	-6.793

Tabel 3

Bedragen x. € 1.000

Met de nieuwe verantwoordelijkheden, en bijbehorende rijksbudgetten, inclusief de centrumgemeentetaak van Beschermd Wonen (dit voert Doetinchem uit namens de regio Achterhoek), groeit de begroting van Doetinchem aanvankelijk met € 67 miljoen. Zonder de maatregelen in dit beleidsplan zou de gemeente Doetinchem, met name als gevolg van de rijkskortingen, afkoersen op een structureel tekort van een kleine € 4 miljoen in 2015, oplopend tot een kleine € 7 miljoen in 2018. Dit betekent dat er vanaf 2015 direct een noodzaak is om te besparen, om het uitgangspunt om binnen de bestaande budgettaire kaders te blijven, gestand te doen.

2. Hefbomen

De besparingen moeten komen uit de zogenaamde financiële hefbomen, die we eerder in DDK 2 hebben benoemd:

1. *Preventie: het voorkomen van de vraag naar professionele ondersteuning* door een sterk sociaal netwerk en toegankelijke voorzieningen in de wijk. We weten bijvoorbeeld dat eenzaamheid onder ouderen leidt tot versnelde vragen naar ondersteuning en zorg. Door mensen te stimuleren zo lang mogelijk deel te nemen aan laagdrempelige activiteiten in de wijk, kan de zorgvraag (op zijn minst) worden uitgesteld. En, nog belangrijker, het draagt bij aan een leuker leven.
2. *Preventie: het voorkomen van escalaties door tijdig ingrijpen en een integrale benadering.* Dit geldt bijvoorbeeld bij kwetsbare kinderen. Het vroeg herkennen van risico's, goed werkende netwerken in de wijk en de presentie van de buurtcoaches zijn hierbij belangrijk.
3. *Vervanging (substitutie) van ondersteuningsvormen* waardoor het volume en kosten van professionele ondersteuning vermindert:
 - a. Het vervangen van professionele ondersteuning door "het gewone leven" en mantelzorg. Bijvoorbeeld wanneer mensen "beschut werk" kunnen doen bij echte werkgevers in plaats van sociale werkplaatsen. Of Stichting Cliënt initiatieven (SCI) die ervaringsdeskundigen en vrijwilligers inzet als begeleiders thuis in plaats van professionals, of na "instructie" door professionals.
 - b. Het vervangen van duurdere (vaak 2^e lijns)ondersteuning door goedkopere alternatieven. Bijvoorbeeld in de ondersteuning thuis, waar in bepaalde gevallen Huishoudelijke Hulpen² praktische ondersteuning kunnen bieden in plaats van gespecialiseerde begeleiders.
 - c. Het vervangen van individuele door groepsarrangementen.

Het goed hanteren van de Kantelingsgedachte is hierbij cruciaal.

4. *Het verlagen van tarieven van aanbieders.* Zo is er in de huidige situatie in een aantal gevallen sprake van complexe onderaannemerconstructies met veel marge tussen hoofd- en onderaannemer. Dit vraagt om doordachte inkoopstrategieën.
5. *Efficiencywinst:*
 - a. I regisseur zorgt voor minder hulpverleners en meer effectiviteit in een huishouden

- b. minder coördinatie- en vervoerskosten door wijkgericht werken.
 - c. optimaliseren van de uitvoering, gericht op efficiencywinst.
6. *Benutten verdienvermogen bijstandsgerechtigden en SW-medewerkers:* de nieuwe participatiewet biedt de mogelijkheid om het instrument loonkostensubsidie in te zetten voor werkzoekenden die niet in staat zijn op de arbeidsmarkt een baan te vinden tegen het wettelijk minimumloon. Samen met onder andere werkgevers zetten we er op in om dit te realiseren. Ook richten wij ons op het verhogen van de opbrengsten van de SW-medewerkers uit de markt .

3. Financiële vertaling beleidskeuzes en hefboomen

De keuzes en maatregelen in dit beleidsplan moeten leiden tot meer kwaliteit voor mensen, maar ook voor de noodzakelijke besparingen om de krimp in budgetten op te vangen, en de noodzakelijke investeringen te kunnen doen. We beschrijven per onderdeel welke hefboomen moeten gaan zorgen voor besparingen, en wat dat in financiële zin oplevert.

- **Preventie: sociaal netwerk en algemene voorzieningen**

Hefboomen: Preventie en algemene, voorliggende, voorzieningen zijn van groot belang voor het voorkomen van een beroep op professionele ondersteuning en het vervangen van ondersteuningsvormen. Het ondersteunen en mobiliseren van mantelzorgers en vrijwilligers en de beschikbaarheid van laagdrempelige voorzieningen dichtbij zijn daarbij relevant.

Financiering: De gemeente financiert op dit moment vele algemene voorzieningen waar burgers gebruik van kunnen maken, denk aan sportcomplexen, de bibliotheek, etc. die burgers helpen te (blijven) participeren. Daarnaast financiert de gemeente een aantal specifiek op zorg en welzijn gerichte voorzieningen als de consultatiebureaus, het SJOG, ouderenontmoetingspunten, en wijkcentra. Die investeringen houdt de gemeente in stand, en komen samen uit op ongeveer € 3 miljoen. Daarnaast blijven de budgetten voor wijkregie beschikbaar voor initiatieven vanuit de wijk, die ook gericht kunnen zijn op participatie van kwetsbare groepen in de wijk.

In 2015 investeren we aanvullend € 300.000,- in preventie, met name in het faciliteren en mobiliseren van mantelzorgers en vrijwilligers, om de *eigen kracht* en *samenkracht* te versterken. Vanaf 2016 investeren we 50% van het verwachte financiële saldo in het versterken van preventieve en voorliggende voorzieningen. We doen dat niet door op voorhand allerlei aanbod te ontwikkelen en in te kopen, maar op basis van de vraag, die is gebleken uit Het Gesprek dat in 2015 met iedereen wordt gevoerd die nu een bepaalde voorziening geniet. Het investeringspercentage loopt in de jaren erna terug via 40, naar 25%.

- **Toegang en kortdurende begeleiding**

Hefboomen: Met De Doetinchemse Keuze trekt de gemeente Doetinchem de toeleiding voor alle ondersteuningsvormen waar de gemeente verantwoordelijk voor is, naar zich toe. Dit wordt geharmoniseerd met de toeleiding die er in het Zorg- en Werkplein al is. Dat neemt de perverse prikkel van “*upcoding*” bij indicatiestelling om meer volume te kunnen leveren bij aanbieders weg. Daarnaast maakt het de integrale invoering van De Kanteling mogelijk. Dat maakt vervanging van duurdere door goedkopere vormen van ondersteuning mogelijk.

Met de buurtcoaches investeert de gemeente Doetinchem in capaciteit om dat maatwerk te leveren, maar ook in kennis en sensitiviteit voor signalen in de wijk om vraag naar professionele ondersteuning te voorkomen en in capaciteit dichtbij in de wijk, die er snel bij kan zijn om escalatie te voorkomen.

De front-office (buurtcoach en zorgplein) wordt ondersteund door een mid-office waar specifieke inhoudelijke kennis is gebundeld (bijv. t.a.v. jeugd, Beschermd Wonen, etc.), en een back office die de formele en administratieve afhandeling verzorgt.

Financiering: De toeleiding wordt enerzijds gefinancierd uit de bestaande middelen voor het Zorg- en werkplein, de toeleidingsactiviteiten van IJsselkring en de huidige buurtcoaches. Daarnaast wordt de nieuwe 1^e lijn gefinancierd met middelen voor toeleiding van de te decentraliseren budgetten (Jeugd, AWBZ, Beschermd Wonen). De indicatiestelling, en formele verwerking, door Bureau Jeugdzorg en de instellingen zelf, vinden immers niet meer plaats, maar wordt door de toeleiding van de gemeente gedaan. Evenals op de 2^e lijnsvoorzieningen (m.u.v. jeugdzorg in het eerste jaar), hanteren we hierbij een efficiencykorting in 2015. Daarmee kunnen we de kosten van de nieuwe 1^e lijn, ten bedrage van ca. € 11 miljoen per jaar, financieren.

- **Ondersteuning Thuis**

Hefbomen: We maken een nieuwe titel “Ondersteuning Thuis”, bestaande uit de huidige Wmo-taken (m.n. Huishoudelijke Hulp en WRV²) en Individuele Begeleiding (nu AWBZ). Met Ondersteuning Thuis beogen we de volgende hefbomen in werking te stellen:

1. Voorkomen van escalatie door een integrale benadering;
2. Vervanging van duurdere door goedkopere ondersteuningsvormen. Door de vangnetfunctie van HH zal het gemiddeld aantal professionele uren per huishouden dalen. Door huidige HH2- medewerkers te ontwikkelen om ook begeleidende functies te vervullen. En door individuele vormen van begeleiding te vervangen door vormen van groepsbegeleiding (daginvulling), als dat kan in de wijk;
3. Verlagen van tarieven. Met de nieuwe functiemix kan het gemiddelde tarief omlaag;
4. Efficiency: het bundelen van HH en Individuele Begeleiding zorgt er voor dat 1 persoon in meer gevallen beide functies kan vervullen.

Financiering: Ondersteuning Thuis wordt gefinancierd vanuit het huidige Wmo-budget en het huidig AWBZ-budget individuele begeleiding. Beide budgetten worden aanzienlijk gekort vanaf 2015 (zie budgetontwikkeling).

De maatregelen inzake HH zullen naar verwachting leiden tot een vermindering van het aantal uren per week huishoudelijke ondersteuning. Een benchmark laat evenwel zien dat Doetinchem ook dan tot de gemeenten behoort die relatief meer aan HH besteden. Eind 2014 loopt een groot deel van de indicaties voor HH af. Die zullen in de loop van van 2015 worden herbeoordeeld conform het nieuwe beleid, tezamen met de nieuwe instroom. De overigen worden in de loop van 2015 herbeoordeeld met het oog op 2016.

Voor 2015 zullen we een generieke efficiencykorting voor alle aanbieders van begeleiding doorvoeren. Mensen met een indicatie voor Individuele Begeleiding kunnen daarover blijven beschikken in 2015. Er is een nieuwe instroom die conform het nieuwe beleid wordt beoordeeld, en die naar verwachting licht zal dalen ten opzichte van de huidige cijfers.. In de loop van 2015 zullen alle burgers met begeleiding worden beoordeeld met het oog op 2016. Met deze hefbomen zullen we de financiële kortingen op HH en individuele begeleiding in 2015 niet geheel kunnen opvangen. Daarbij is het wel van belang dat er voldoende mantelzorg, vrijwilligers en mogelijk commerciële alternatieven beschikbaar zijn voor mensen die het met minder moeten doen. Daarom investeren we hier in 2015 in.

Vanaf 2016 zullen de hefbomen voor individuele begeleiding hun werk gaan doen, en kan de verdere korting op het huidige begeleidingsbudget worden opgevangen. Het is dan wel van belang dat er nieuwe vormen van daginvulling beschikbaar zijn, en dat mensen die nu HH2 uitvoeren ook begeleidende functies kunnen vervullen. De gemeente kan, ook via de sectorplannen, aanbieders stimuleren om mensen op te leiden en zo hun arbeidsmarktcracht

² Woningaanpassingen, Rolstoel en Vervoer

te versterken. Dit is een manier om bij te dragen aan structurele verbetering van hun arbeidsmarktpositie. Wij stellen voor hier € 250.000,- voor te reserveren.

Succes van de hefboom van vervanging bij de zwaardere vormen van jeugdzorg en Beschermd Wonen zal overigens leiden tot meer vraag naar (wat zwaardere) vormen van individuele begeleiding. Dat zal zich als het goed is vooral vanaf 2016 gaan voordoen.

Als de hele populatie herbeoordeeld is zal een stabilisering optreden. De hefboom van het voorkomen van de vraag door een sterk netwerk in de 0^{de} lijn zal op de middellange en langere termijn moeten zorgen voor gestage vermindering van de vraag naar (professionele) ondersteuning thuis, en efficiënter en effectiever werken.

- **Ondersteuning Buitenshuis – Dagingvulling**

Hefbomen: Met dagingvulling beogen we iedereen actief te laten participeren in de samenleving, ongeacht de beperkingen die mensen daarbij hebben. We willen meer dagingvulling dichtbij zodat mensen ook een logisch sociaal netwerk verzamelen, en minder professionele hulp nodig hebben. We willen ook goedkopere vormen van dagingvulling dichtbij, liefst met betrokkenheid van burgers, verenigingen en/of bedrijven uit de buurt. Met meer groepsgewijze begeleiding kunnen we ook uitstroom uit de duurdere vorm van individuele begeleiding bewerkstelligen. Daarnaast zullen we ook deze aanbieders prikkelen met een efficiëntiekorting.

Financiering: Dagingvulling wordt gefinancierd vanuit het bestaande budget AWBZ en in beperkte mate ook uit het Participatiebudget (vooral voor nieuwe vormen van dagingvulling in de wijk). Gezien het overgangsrecht en de ontwikkelopgave voor dagingvulling in de wijk, is het geen sinecure om de noodzakelijke financiële besparingen op dagbesteding in 2015 te kunnen realiseren. Bij die ontwikkelopgave is de wijkcoöperatie van belang, waarmee we in 2015 in twee wijken experimenteren met het realiseren van nieuwe ondersteuningsvormen. De wijkcoöperatie moet dagingvullingsplaatsen opleveren in de wijk die goedkoper zijn dan de huidige plekken en wordt met voornoemde middelen gefinancierd. In 2016 is de hele populatie herbeoordeeld, en dan kunnen de hefboomen gaan werken, en kan er een verschuiving naar goedkopere vormen van dagingvulling, en dichterbij, plaatsvinden. Het is dan wel van belang dat die vernieuwende vormen er zijn, of kunnen komen. De ervaringen van de pilot met de wijkcoöperatie in 2015 zijn daarbij van belang. Tegelijkertijd zal ook (vooral vanaf 2016) aanvullende instroom vanuit individuele begeleiding plaatsvinden. Dit betekent per saldo dat de besparingen op dagingvulling beperkt zullen zijn.

- **Ondersteuning Buitenshuis - Beschermd wonen**

Hefbomen: Bij Beschermd Wonen beogen we vooral minder instroom, en ook uitstroom, en daarmee vervanging van deze vrij dure vorm van ondersteuning door goedkopere vormen. Ofschoon het rijk vooralsnog geen budgettaire kortingen heeft toegepast op deze ondersteuningsvorm, hebben we de ambitie om hierin veranderingen en besparingen te realiseren. In ieder geval voor de Doetinchemse burgers die Beschermd Wonen. De Kanteling als nieuwe werkwijze zal op termijn leiden tot verminderde instroom, en andere werkwijzen zullen leiden tot extramuralisering en daarmee uitstroom. Het overgangsrecht van 5 jaar zorgt er voor dat die laatste hefboom minder snel te realiseren is.

Financiering: Voorzieningen voor Beschermd wonen worden gefinancierd vanuit de huidige budgetten die overkomen vanuit het Rijk. Vooralsnog is dat zonder korting. Niettemin zullen we ook voor deze aanbieders in 2015 een generieke efficiencykorting doorvoeren. Vanaf 2016 zal het Rijk het “objectief verdeelmodel” hanteren, en dat kan met name voor Beschermd Wonen een serieus financieel risico betekenen, en dus is het verstandig doorgevoerde besparingen te reserveren voor dat risico. Daarnaast moet de gemeente Doetinchem afspraken maken met de regiogemeenten over spreiding van dat risico. En tenslotte moet er een lobby richting Den Haag worden opgestart. De gemeenten krijgt dit

risico immers “over de schutting gegooid”. Tot op heden hebben ze er geen invloed op kunnen uitoefenen.

Zoals gezegd zal minder instroom en extramuralisering leiden tot meer individuele begeleiding en daginvulling. Bij de scenario's Ondersteuning Thuis en Daginvulling hebben we daar rekening mee gehouden.

- **Jeugdzorg**

Hefbomen: Voor de jeugdzorg gelden alle hefboomen.

Financiering: Voor 2015 is het het *Regionaal Transitie Arrangement (RTA)* het leidende financiële scenario. Daarin is ook ruimte voor vernieuwing opgenomen, die vooral de vervanging van duurdere door goedkopere zorgvormen moet faciliteren. Het RTA voorziet in het accommoderen van de rijkskortingen voor 2015, zonder aanvullende besparingen. In de loop van 2015 zullen we Het Gesprek voeren met alle kinderen en gezinnen die dan een vorm van ondersteuning genieten, en vanaf 2016 kan de hefboom van de Kanteling gaan werken. We merken in de wijken waar we nu al met buurtcoaches actief zijn, dat dat veel op kan leveren. Voor 2016 en 2017 houden we dus rekening met lichte maar oplopende besparingen. Op de langere termijn moeten vooral preventie en de versterkte algemene voorzieningen zorgen voor minder vraag naar professionele ondersteuning.

- **Werk en bijstand**

Hefbomen: efficiencywinst, verdienvermogen en vervanging van duurdere naar goedkopere ondersteuningsvormen. Bij het benutten van het verdienvermogen gaat het zowel om bijstandsgerechtigden (toepassing loonkostensubsidie) als om SW-medewerkers (verhogen inkomsten vanuit de markt). Zoals bekend loopt er een onderzoek naar een mogelijke samenwerking tussen Wedeo en de sociale diensten van Oude IJsselstreek en Doetinchem, waarbinnen ook de mogelijkheden van efficiencywinst in kaart worden gebracht.

Financiering: Van het participatiebudget zal de loonsom voor de huidige WSW'ers een steeds groter deel vragen. Voor de middelste sporten op de participatieladder is het van belang meer verdienvermogen te kapitaliseren, mogelijk met loonkostensubsidie vanuit het inkomensdeel. Voor de onderste sporten zijn nieuwe, goedkopere daginvullingsvormen, ook in de wijk van belang.

Voor het inkomensdeel is beperking van instroom en groei van uitstroom essentieel. Bijstand is, gezien in het licht van het totale sociaal domein, een relatief dure ondersteuningsvorm. Een vermindering van het aantal WWB'ers levert dus veel aan besparing op t.o.v. eventuele besparingen in andere vormen van ondersteuning.

4. Financiële scenario's: besparingen en investeringen

Onderstaande tabel laat zien wat de financiële besparingen van de werking van de hefbomen kan zijn, op basis van de bereedeneerde aannames. Het totale effect is opgebouwd door doorrekening van scenario's van de verschillende onderdelen (Huishoudelijke Hulp, Individuele begeleiding, daginvulling, etc.). Het laat zien dat in 2015 inzet van aanvullende eigen middelen (die al meerjarig begroot zijn overigens) noodzakelijk is om de beoogde transformatie te maken, waarbij niemand tussen wal en schip komt te vallen. Dit komt voornamelijk doordat de hefbomen hun werk nog maar voor relatief kleine groep kunnen doen in verband met het overgangsrecht. Vanaf 2016 zorgen de hefbomen er voor dat er ruimte ontstaat voor forse investeringen in preventie en voorliggende voorzieningen, en voor reserveringen voor risico's.

maatregelen, hefboomeffecten							
effect maatregelen				3.037	6.122	9.325	10.600
prognose saldo bij gewijzigd beleid				-693	2.663	3.104	3.807
inzet onderuitputting budgetten				1.600			
saldo				907	2.663	3.104	3.807

Tabel 4

Bedragen x. € 1.000

Onderstaande tabel biedt het overzicht van de investeringen en investeringsruimte die we doen en maken. Hierin is dus niet de investering in een versterkte 1^e lijn in de wijk met de buurtcoaches, omdat we die financieren vanuit budget dat nu elders voor deze taak wordt ingezet, en in financiële termen dus geen investering is. En evenmin de wijkcoöperatie, omdat die zichzelf moet kunnen terugverdienen.

De tabel laat zien dat we voor de aanvangsinvesteringen een beroep moeten doen op een deel van de eigen middelen die nu in de begroting zijn gereserveerd. We investeren direct in het faciliteren van mantelzorgers en vrijwilligers en eenmalig in ontwikkeling van de vaardigheden van lager opgeleiden binnen Ondersteuning Thuis. Vervolgens kiezen we er niet voor om nu al dienstverleningsaanbod in de 0^{de} lijn in te kopen, maar dat vanaf 2016 vooral te doen op basis van de vraag die we ophalen met Het Gesprek dat we in 2015 voeren met iedereen die een vorm van ondersteuning heeft.

	2015	2016	2017	2018
investeringen				
arbeidsmarktmaatregelen	250			
versterken mantelzorg en vrijwilligers	300	300	300	300
investeringen voorliggende voorzieningen		1.002	942	652
	550	1.302	1.242	952
Saldo na investeringen	357	1.332	1.862	2.855

Tabel 5

Bedragen x. € 1.000

NB. Hierbij is voor de investeringen in voorliggende voorzieningen uitgegaan van 50% van het saldo (tabel 4) in 2016, 40% in 2017 en 25% in 2018.

5. Risicoreserveringen

Bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2011 is vanuit de compensatieagenda een structureel bedrag gereserveerd voor de risico's op het sociaal domein. In de afgelopen jaren is het grootste deel hiervan ingezet en geïnvesteerd voor dekking van de WWB. Onderstaand overzicht laat zien dat vanaf 2017 een bedrag van € 594.000 beschikbaar is.

Incidenteel is in de jaren 2014, 2015 en 2016 driemaal een bedrag van € 100.000 gereserveerd voor regionale arbeidsmarktimpuls. Zie voor meer informatie de Programmabegroting 2014.

Risicoreservering soc. domein met DDK3	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal nog beschikbaar vanuit VJN en Begroting 2014 (pag. 152 & 156 prog. Begr. 2014)	0	0	0	594	594
Totaal ingeschat saldo na investeringen (tabel 5)		357	1.332	1.862	2.855
Ervaring overschot Wmo 2013 en 2014			1.600	1.600	1.600
Te halen ombuiging (kerntakendiscussie)			PM	PM	PM
Risicobuffer	0	357	2.932	4.056	5.049

Tabel 6

Bedragen x. € 1.000

NB. Tabel 6 gaat uit van begrote middelen.

Met de Jaarrekening 2013 wordt voorgesteld een (bestemmings)reserve voor het sociaal domein in te richten waar in totaal € 2,1 miljoen in terecht komt. Hiervan is op dit moment een bedrag 'vrij' van ruim € 550.000. Onder het andere deel van deze reserve liggen nog verplichtingen.

6. Risico's

We werken aan een majeure innovatie, en dat impliceert dat er een aantal evidente financiële risico's aan verbonden zijn. We noemen de risico's met de meeste impact, en hoe we daarmee om kunnen gaan:

- I. De hefboomen werken niet zoals verwacht. Zoals gezegd werken we met beredeneerde aannames, en bovendien straks in een geheel nieuwe situatie. Er is dus geen zekerheid dat de beoogde hefboomen gaan werken:
 - a. Dit geldt in het bijzonder voor Het Gesprek en De Kanteling, die uiteindelijk moet leiden tot minder volume aan professionele ondersteuning. De financiële scenario's zijn "opgeteld maatwerk". Er zijn voldoende indicaties dat De Kanteling tot de beoogde effecten zal leiden, maar het is niet zeker. Het opereren van met name de buurtcoaches zal daarin van groot belang zijn. Daar is voor 2014 ontwikkelingsbudget voor gereserveerd.
Voor 2015 is dat risico overigens beperkt, omdat alleen voor nieuwe instroom het nieuwe regime in zijn totaliteit zal werken. Daarmee gaat het qua besparingen van meer dan een miljoen Euro. Daarnaast hebben we veilige schattingen gemaakt van die effecten, en weten we dat in pilots bij andere gemeenten die hefboomen daadwerkelijk gewerkt hebben. De kwantitatieve vertaling van de hefboomen zorgt er daarnaast voor dat we in staat zijn goed te monitoren of de hefboomen zich voordoen, en daarmee ook snel kunnen interveniëren.
Dit is vooral van belang voor 2016, omdat de volumes en daarmee de kansen, en de risico's dan aanzienlijk groter worden.
 - b. Efficiencykortingen zijn niet te realiseren. Op een aantal onderdelen hebben we efficiencykortingen ingeboekt, die samen oplopen tot om en nabij € 1 miljoen, in de contracten met aanbieders. Die moeten in het inkoopproces gerealiseerd worden. Van

de percentages die zijn ingeboekt, weten we dat de meeste aanbieders zich daarop (en meer) voorbereiden.

2. Daarnaast kunnen er jaren zijn waarin incidenteel een groter beroep gedaan wordt op dure voorzieningen. Dat risico is overigens even groot als het risico dat er in een jaar juist minder gebruik van wordt gemaakt. Dat zal nog niet in 2015 zijn, omdat het grootste deel van de aanspraken dan nog doorlopen, en dus dat risico beperkt zal zijn.
3. Objectief verdeelmodel vanaf 2016. Het verdeelmodel heeft betrekking op een groot bedrag (inclusief Beschermd Wonen), en daarmee vormen procenten afwijking een aanzienlijk risico. Naar verwachting worden de consequenties in het najaar 2014 duidelijk.

Conclusie

Deze risico's overziend is het verstandig direct een reservering op te bouwen voor deze risico's. Die reservering kan in 2015 relatief beperkt zijn. Met het verwachte saldo van € 357.000 (met inzet van eigen middelen à € 1,6 miljoen) hebben we een beperkte buffer. Daarnaast is een incidenteel bedrag van € 550.000 vrij beschikbaar, naast de Algemene Reserve.

Voor 2016 stellen wij voor het op ervaring gebaseerde Wmo overschot van € 1,6 miljoen als risicoreservering te hanteren, naast het verwachte saldo van € 1,3 miljoen, zodat een risicobuffer van bijna € 3 miljoen ontstaat. Op basis van de informatie over het objectieve verdeelmodel in het najaar 2014, de kerntakendiscussie en de monitoring van de doorwerking van de hefbomen in 2015, kan deze buffer bijgesteld worden.