

We doen het samen

beleidsplan maatschappelijke ondersteuning Nissewaard 2015-2016



vastgesteld door de gemeenteraad van Bernisse op 14 oktober 2014

vastgesteld door de gemeenteraad van Spijkenisse op 15 oktober 2014

Samenvatting

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt aangepast om de overheveling van nieuwe taken naar de gemeente mogelijk te maken. Daarbij wordt een forse bezuiniging doorgevoerd op de rijksbijdrage voor de uitvoering van deze wet. De landelijke besluitvorming hierover is pas in juli 2014 afgerond.

In de Wmo 2015 is opgenomen dat de gemeenteraad vóór 1 november 2014 een beleidsplan vaststelt dat aansluit op de nieuwe wet. Deze termijn laat weinig ruimte voor het maken van nadere keuzes. Het voorliggende document moet dan ook vooral worden gezien als een *agenda* voor de komende twee jaar, waarin de beweging wordt geschetst naar meer eigen verantwoordelijkheid van het individu en zijn omgeving en minder c.q. andere vormen van professionele ondersteuning. Nadere beleidskeuzes worden via deelplannen in dit raamwerk ingepast, waarna in 2017 weer een integraal beleidsplan voor de periode daarna wordt vastgesteld.

Dit beleidsplan is opgebouwd uit drie delen: kaders, uitgangspunten voor beleid, samenwerking en sturing. Lezers die bekend zijn met de ontwikkelingen in de langdurige zorg en de inhoud van de Wmo 2015 kunnen het eerste deel overslaan, wellicht met uitzondering van hoofdstuk 4 (financiële kaders).

DEEL 1: KADERS

In het eerste deel staan we stil bij de kaders waarbinnen ons lokale beleid vorm moet krijgen.

Hoofdstuk 2: ontwikkelingen in het sociaal domein

De aanpassing van de Wmo staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van een ingrijpende herziening van het zorgstelsel. Daarbinnen worden ook de jeugdzorg en de toeleiding naar betaald werk van mensen met een arbeidsbeperking naar de gemeente gedecentraliseerd. De aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld wordt geïntensiveerd. Voor Nissewaard vormt de sociale visie op de stad en de kernen het overkoepelend kader, waarbinnen deze ontwikkelingen integraal kunnen worden vormgegeven. De decentralisaties bieden daarmee kansen om op gebieds- en cliëntniveau meer samenhang aan te brengen in de ondersteuning van kwetsbare inwoners en deze beter toe te spitsen op de behoeften en mogelijkheden van betrokkenen.

Hoofdstuk 3: Wmo 2015: hoofdlijnen en algemene beleidsuitgangspunten

De Wmo 2015 gaat uit van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij inwoners en gemeente samen naar oplossingen zoeken voor beperkingen op het gebied van participatie en zelfredzaamheid. De gemeente hoeft deze beperkingen niet meer volledig te compenseren (zoals onder de Wmo 2007) maar moet een passende mate van ondersteuning bieden. De vraag wat een passende mate van ondersteuning is kan per individuele situatie anders worden beantwoord, afhankelijk van de behoeften en mogelijkheden van de aanvrager. Om dit toch enigszins te objectiveren, willen we bij de beoordeling van ondersteuningsvragen waar nodig gebruik maken van de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM), aangevuld met een verkenning van de belastbaarheid van het netwerk.

Ook onder de Wmo 2015 blijft maatschappelijke ondersteuning een kwestie van maatwerk. De aangepaste wet biedt echter wel meer mogelijkheden om inwoners aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid, waarmee deze aansluit op onze sociale visie. Bij het verstrekken van voorzieningen op grond van de Wmo 2015 geven we deze eigen verantwoordelijkheid concreet vorm door:

- a. voorzieningen als algemeen gebruikelijk aan te merken als aannemelijk is dat de aanvrager -gelet op zijn omstandigheden- ook over deze voorzieningen zou (hebben kunnen) beschikt als hij geen beperkingen had. Hierbij kan worden gedacht aan voorzieningen die niet specifiek bestemd zijn voor mensen met een beperking en tegen een gangbare prijs verkrijgbaar zijn in de reguliere handel;
- b. overige voorzieningen zoveel mogelijk aan te bieden als algemene voorziening, waarvoor een eigen bijdrage wordt gevraagd. Bij deze keuze speelt mee dat gedeeld gebruik van voorzieningen bijdraagt aan de vorming en versterking van sociale netwerken;
- c. eventuele kortingen op eigen bijdragen en andere vormen van financiële tegemoetkoming te reserveren voor inwoners die door een ontoereikend inkomen en/of vermogen uitgesloten dreigen te raken van voorzieningen die nodig zijn om hun participatie en/of zelfredzaamheid op een voldoende niveau te brengen of te houden;
- d. voorzieningen zoveel mogelijk in natura te verstrekken;
- e. het verstrekken van maatwerkvoorzieningen zoveel mogelijk te beperken tot inwoners die onvoldoende in staat zijn om zelf de benodigde ondersteuning te organiseren (waaronder huishoudens met multiproblematiek) en inwoners met een zeer specifieke ondersteuningsbehoefte, waarin eventueel met een persoonsgebonden budget kan of moet worden voorzien.

Hoofdstuk 4: financiering van het Wmo-beleid in 2015

Op basis van de financiële gegevens waarover Spijkenisse en Bernisse medio 2014 konden beschikken, hebben we een begroting gemaakt voor de financiering van het Wmo beleid in 2015. De rijksbijdrage en de Wmo-reserve zijn hiervoor kaderstellend. Door enkele wijzigingen aan te brengen in de verdeling van de rijksmiddelen, maken we een zorgvuldige overgang mogelijk naar nieuw beleid voor begeleiding, hulp bij het huishouden en collectief vraagafhankelijk vervoer. Doordat er op landelijk niveau nog wordt gewerkt aan een objectief verdeelmodel voor 2016 en verder, is het momenteel nog niet mogelijk om voor deze jaren een betrouwbare financiële raming te maken.

DEEL 2: BELEIDSUITGANGSPUNTEN

In deel 2 staan de uitgangspunten voor het lokale Wmo beleid centraal. Hierbij wordt aangegeven welke onderdelen nog nader moeten worden uitgewerkt en binnen welke termijn we dit gaan doen.

Hoofdstuk 5: netwerken, vrijwilligerswerk en mantelzorg

In dit hoofdstuk benoemen we wanneer een inwoner in onze optiek voldoende zelfredzaam is, en beschrijven we in algemene zin hoe we in dit verband om zullen gaan met situaties waarin dat (nog) niet het geval is. Het sociale netwerk speelt daarbij een belangrijke rol. We beschouwen het als een eigen verantwoordelijkheid van inwoners om hierin te investeren en op die manier bij te dragen aan de sociale cohesie in buurten, wijken en kernen.

Om inwoners hierbij te ondersteunen, investeren we vanuit een nog te ontwikkelen, integrale visie in de zogenaamde 'nulde lijn'. Hiertoe rekenen we alle vrij toegankelijke voorzieningen die ontmoetingen tussen inwoners en maatschappelijke initiatieven faciliteren. Op basis van eerder door Spijkenisse vastgesteld beleid treffen we daarnaast maatregelen om vrijwilligers en mantelzorgers (beter) te faciliteren. We monitoren we of deze maatregelen afdoende zijn en

bepalen vervolgens (mede) op basis van de integrale visie op de nulde lijn of we dit beleid vanaf 2017 willen herzien.

Hoofdstuk 6: voorzieningen

Aanvullend op de investeringen in de nulde lijn zetten we vanuit de Wmo diverse voorzieningen in om inwoners op een voldoende niveau van zelfredzaamheid te brengen en te houden. In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op een aantal nieuwe Wmo-voorzieningen en op de bestaande voorzieningen hulp bij het huishouden en collectief vervoer, waarvoor we het beleid waarschijnlijk ingrijpend zullen moeten herzien om dit ook op termijn betaalbaar te houden. Dit werken we uit in afzonderlijke deelplannen voor deze voorzieningen. Cliëntondersteuning en begeleiding zijn op dit moment voldoende uitgewerkt. We monitoren of het beleid voor deze voorzieningen in de behoefte voorziet en nemen zo nodig aanvullende maatregelen. Voor woningaanpassingen, hulpmiddelen en welzijnsdiensten willen we het huidige beleid (voorlopig) voortzetten.

Hoofdstuk 7: wonen met zorg en begeleiding

De gemeente Bernisse heeft de afgelopen jaren actief gestuurd op de vestiging van kleinschalige woonzorgvoorzieningen en de plaatsing van mantelzorgunits bij particuliere woningen. Mede met het oog op de decentralisaties is dit beleid begin 2014 geëvalueerd. De conclusies en aanbevelingen uit deze evaluatie zijn opgenomen in hoofdstuk 7 en dienen als vertrekpunt voor een nog op te stellen deelplan "wonen met zorg en begeleiding" voor de gehele gemeente Nissewaard. In dit deelplan verbreden we het beleid voor wonen met zorg en begeleiding van kleinschalige woonzorgvoorzieningen naar andere woonvormen voor mensen met beperkingen en naar zelfstandig wonende cliënten met een intensieve ondersteuningsbehoefte. De samenwerking met zorgverzekeraars (via de wijkverpleegkundige) vormt hierbij een expliciet aandachtspunt.

DEEL 3: SAMENWERKING EN STURING

In deel 3 staan we tot slot stil bij de samenwerking met andere partijen rondom het Wmo beleid en bij de sturing op de resultaten van dit beleid.

Hoofdstuk 8: samenwerking

De uitvoering van de Wmo 2015 vraagt meer dan ooit om samenwerking binnen organisaties en tussen inwoners, maatschappelijke organisaties en gemeente(n). Zo verwacht de wetgever ondermeer dat de gemeente inwoners actief betreft bij de ontwikkeling en uitvoering van Wmo-beleid. In een recent rekenkameronderzoek wordt het functioneren van de Wmo-adviesraden in Spijkenisse en Bernisse positief beoordeeld. Aanvullend hierop kunnen (op onderdelen) ook andere vormen van participatie worden ingezet. In samenspraak met belanghebbenden ontwikkelen we een visie op dit thema, die we als deelplan toevoegen aan dit beleidskader.

Een adequate uitvoering van de Wmo in relatie tot andere vormen van zorg en ondersteuning vereist (op onderdelen) ook samenwerking met zorgverzekeraars, regiogemeenten en externe uitvoerders. Deze samenwerkingsverbanden zijn reeds gestart en worden de komende jaren doorontwikkeld.

Hoofdstuk 9: sturing

De gemeente Nissewaard zal op verschillende niveaus (outcomes, beleid en uitvoering) gaan sturen op de uitvoering van de Wmo. De wijze waarop we dat gaan doen, wordt de komende periode nader uitgewerkt.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1. We doen het samen	8
1.2 Insteek en functie beleidsplan	8
1.3 Leeswijzer	9
1.3.1 deel 1: kaders	9
1.3.2 deel 2: beleidsuitgangspunten	9
1.3.3 deel 3: samenwerking en sturing	9
 DEEL 1: KADERS	 10
2. Ontwikkelingen in het sociaal domein	11
2.1 Hervorming van de langdurige zorg	12
2.2 Invoering van de Jeugdwet	12
2.3 Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling	12
2.4 Invoering van de Participatiewet	13
2.5 Sociale visie op de stad en de kernen	13
2.6 Tot slot	14
 3. Wmo 2015: hoofdlijnen en algemene beleidsuitgangspunten	 15
3.1 Van compensatieplicht naar gedeelde verantwoordelijkheid	15
3.2 Participatie en zelfredzaamheid	15
3.2.1 participatie	15
3.2.2 zelfredzaamheid	15
3.2.3 lokale uitwerking	16
3.3 Melding, onderzoek en aanvraag	16
3.3.1 wettelijke bepalingen	16
3.3.2 lokale uitwerking	16
3.4 Voorzieningen	17
3.4.1 maatwerkvoorzieningen	17
3.4.2 algemene voorzieningen	17
3.4.3 algemeen gebruikelijke voorzieningen	17
3.4.4 lokale uitwerking	18
3.5 Eigen bijdragen en tegemoetkomingen	18
3.5.1 eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen	19
3.5.2 eigen bijdrage voor algemene voorzieningen	19
3.5.3 tegemoetkoming bij hoge zorgkosten	19
3.5.4 lokale uitwerking	20
3.6 Persoonsgebonden budget	20
3.6.1 voorwaarden	20
3.6.2 beheer	21
3.6.3 lokale uitwerking	21
3.7 Keuzevrijheid	21
3.8 Uitwisseling van gegevens	21
3.9 Tot slot	22

4. Financiering van het Wmo beleid in 2015	23
4.1 Middelen voor de uitvoering van bestaande lokale taken in 2015	23
4.1.1 hulp bij het huishouden	24
4.1.2 overige lokale voorzieningen	24
4.2 Middelen voor de uitvoering van nieuwe lokale taken in 2015	24
4.2.1 begeleiding, crisisopvang, inloop GGZ	25
4.2.2 cliëntondersteuning	26
4.2.3 Wtcg en CER	26
4.2.4 sociaal wijkteam	27
4.2.5 mantelzorgondersteuning	27
4.2.6 doventolk	27
4.2.7 telefonische hulpdienst	27
4.2.8 uitvoeringsbudget	27
4.2.9 financieel overzicht nieuwe Wmo uitgaven	28
4.3 Rijksbijdrage voor nieuwe centrumtaken	28
4.4 Tot slot	29
 DEEL 2: BELEIDSUITGANGSPUNTEN	 30
5. Netwerken, vrijwilligers en mantelzorg	31
5.1 Ambitie	31
5.2 Ondersteuning van beperkt zelfredzame inwoners	31
5.3 Ontstaan en behoud van sociale cohesie	32
5.3.1 versterking van de nulde lijn	32
5.3.2 maatregelen	33
5.4 Onderlinge hulp, vrijwilligerswerk en mantelzorg	33
5.4.1 maatregelen voor het stimuleren van vrijwilligerswerk	34
5.4.2 maatregelen voor de ondersteuning van mantelzorgers	35
5.4.3 nadere uitwerking beleid	36
5.5 Tot slot	37
 6. Voorzieningen	 38
6.1 Cliëntondersteuning	38
6.1.1 wettelijke bepalingen	38
6.1.2 lokale uitwerking	38
6.2 Begeleiding	39
6.2.1 wettelijke bepalingen	39
6.2.2 lokale uitwerking	39
6.3 Beschermd wonen	40
6.3.1 wettelijke bepalingen	41
6.3.2 lokale uitwerking	41
6.3.3 inloofunctie GGZ	41
6.4 Hulp bij het huishouden	42
6.4.1 wettelijke bepalingen	42
6.4.2 lokale uitwerking	43
6.5 Collectief vraagafhankelijk vervoer	43
6.5.1 wettelijke bepalingen	43

6.5.2 Lokale uitwerking	43
6.6 Tot slot	45
7. Evaluatie beleid wonen met zorg en begeleiding	46
7.1 Kwalitatieve randvoorwaarden	46
7.2 Kwantitatieve randvoorwaarden	46
7.3 Relatie met de decentralisaties	47
7.4 Vervolg	47
DEEL 3: SAMENWERKING EN STURING	48
8. Samenwerking	49
8.1 Het betrekken van inwoners bij het beleid	49
8.1.1 Wmo adviesraden	49
8.1.2 Betrekken van cliënten bij de Wmo 2015	49
8.1.3 Participatie	50
8.1.4 Deelplan	50
8.2 Samenwerking met zorgverzekeraars	50
8.3 Samenwerking met andere gemeenten in de regio	51
8.4 Samenwerking met externe uitvoerders	51
8.5 Tot slot	51
9. Sturing	52
9.1 Outcomesturing	52
9.2 Sturen op de beleidscyclus	52
9.2.1 deelplannen	52
9.2.2 monitoring	53
9.3 Sturen op de kwaliteit van de uitvoering	53
9.4 Tot slot	54
Schriftelijke bronnen	55

1. Inleiding

Op grond van de Wmo 2015 is de gemeente verplicht om vóór 1 november 2014 een beleidsplan maatschappelijke ondersteuning vast te stellen. Vanwege de aanstaande fusie trekken Spijkenisse en Bernisse hierbij samen op. Het beleidsplan wordt nog door de beide gemeentebesturen afzonderlijk vastgesteld en zal door de gemeente Nissewaard verder worden ontwikkeld en uitgevoerd.

1.1 We doen het samen

De titel van dit beleidsplan ('We doen het samen') verwijst echter niet alleen naar het samengaan van beide gemeenten. Onder de Wmo 2015 wordt het (nog) minder vanzelfsprekend dat mensen een beroep kunnen doen op voorzieningen als zij aanlopen tegen beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Om de maatschappelijke ondersteuning ook op langere termijn betaalbaar te kunnen houden, streven we naar een situatie waarin inwoners meer eigen verantwoordelijkheid nemen en elkaar helpen, zodat professionals zich kunnen concentreren op de meest kwetsbaren. Dit zal een geleidelijk proces zijn, dat alleen uitvoerbaar is als de lokale samenleving bereid en in staat is om een aantal taken van de gemeente weer zelf vorm te geven. We willen dit samen met inwoners en maatschappelijke organisaties de komende jaren bewerkstelligen.

1.2 Insteek en functie beleidsplan

In het (landelijke) besluitvormingsproces over de Wmo 2015 zijn zowel de inhoud van de wet als de financiële kaders waarbinnen deze moet worden uitgevoerd herhaaldelijk aangepast. Pas zeer recent is hierover definitief duidelijkheid ontstaan. Hierdoor is er vóór 1 november 2014 nauwelijks nog gelegenheid om nadere lokale keuzes in het beleidsplan te verankeren. Het voorliggende document is dan ook geen afgerond geheel maar de *agenda* voor de komende jaren. Als handelingskader is het nog niet compleet, en door de hoge dynamiek rondom de Wmo 2015 is het mogelijk dat onderdelen van dit plan alweer achterhaald zijn op het moment dat het ter besluitvorming voorligt. Het beleidplan schetst echter wel de beweging die we de komende jaren in gang willen zetten en geeft hiermee richting aan verdere ontwikkelingen.

In deze context is het beleid voor maatschappelijke ondersteuning meer dan ooit 'werk in uitvoering'. We leven momenteel in een tijdperk waarin de samenleving zich snel ontwikkelt. Dit vraagt om een andere manier van werken dan we tot nu toe gewend zijn. Het werken met deelplannen als nadere uitwerking van het beleidskader is eerder al geïntroduceerd in het jeugdbeleid en het beleid voor de Participatiewet. Daarnaast gaan we meer sturen op resultaten en minder op productie en streven we naar integratie van het Wmo-beleid met het beleid voor andere facetten van het sociaal beleid, zoals jeugdhulp, werk en inkomen.

Juridisch wordt het beleid verankerd in een Wmo-verordening en een daarop gebaseerd uitvoeringsbesluit. De verordening moet gelijktijdig met het beleidsplan worden vastgesteld en kampt daardoor met dezelfde beperkingen. We hebben daarom gekozen voor een verordening op hoofdlijnen, waarin de uitwerkingsbevoegdheden zoveel mogelijk bij het college van Burgemeester en Wethouders worden neergelegd. Dit waarborgt dat er snel kan worden geschakeld als de omstandigheden dat vereisen.

1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken werken we vanuit de landelijke kaders toe naar lokale keuzes op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, in de bredere context van het lokaal sociaal domein. Het beleidsplan bestaat uit drie delen: kaders, beleidsuitgangspunten, samenwerking en sturing. Lezers die bekend zijn met de ontwikkelingen in de langdurige zorg en de inhoud van de Wmo 2015 kunnen het eerste deel overslaan, wellicht met uitzondering van de financiële kaders in hoofdstuk 4.

1.3.1 Deel 1: kaders

Hoofdstuk 2 schetst de ontwikkelingen in het sociaal domein in brede zin. Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk dat de decentralisaties kansen bieden om op gebieds- en cliëntniveau meer samenhang aan te brengen in de ondersteuning van kwetsbare inwoners. Het overkoepelende beleidskader van de sociale visie zal ons helpen om dit in Nissewaard vorm te geven.

In hoofdstuk 3 staat de Wmo 2015 centraal. Dit hoofdstuk is in het beleidsplan opgenomen omdat een goed begrip van de insteek van deze wet en de daarin opgenomen lokale beleidsruimte essentieel is voor het maken van duurzame beleidskeuzes. In dit hoofdstuk geven we op hoofdlijnen aan hoe we met deze beleidsruimte willen omgaan.

Hoofdstuk 4 schetst het financiële kader voor de uitvoering van de Wmo in 2015. Ook hierover heeft de gemeente pas in een laat stadium duidelijkheid gekregen via de meicirculaire 2014. Omdat de rijksoverheid nog werkt aan een objectief verdeelmodel voor 2016 en verder, is het nog niet mogelijk om voor deze jaren een betrouwbare financiële raming te maken.

1.3.2 Deel 2: beleidsuitgangspunten

In hoofdstuk 5 maken we de centrale begrippen van de Wmo 2015 -zelfredzaamheid en participatie- concreet en geven we aan hoe we hier vanuit de sociale visie op gaan sturen. Versterking van de 'nulde lijn', mantelzorg en vrijwilligerswerk staan daarbij centraal.

In hoofdstuk 6 staan we uitgebreider stil bij een aantal specifieke Wmo-voorzieningen. Het betreft nieuwe taken of bestaande taken waarvoor ingrijpende beleidswijzigingen te verwachten zijn. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op een aantal vraagstukken rondom de vestiging van kleinschalige woonzorgvoorzieningen in de gemeente.

1.3.3 Deel 3: samenwerking en sturing

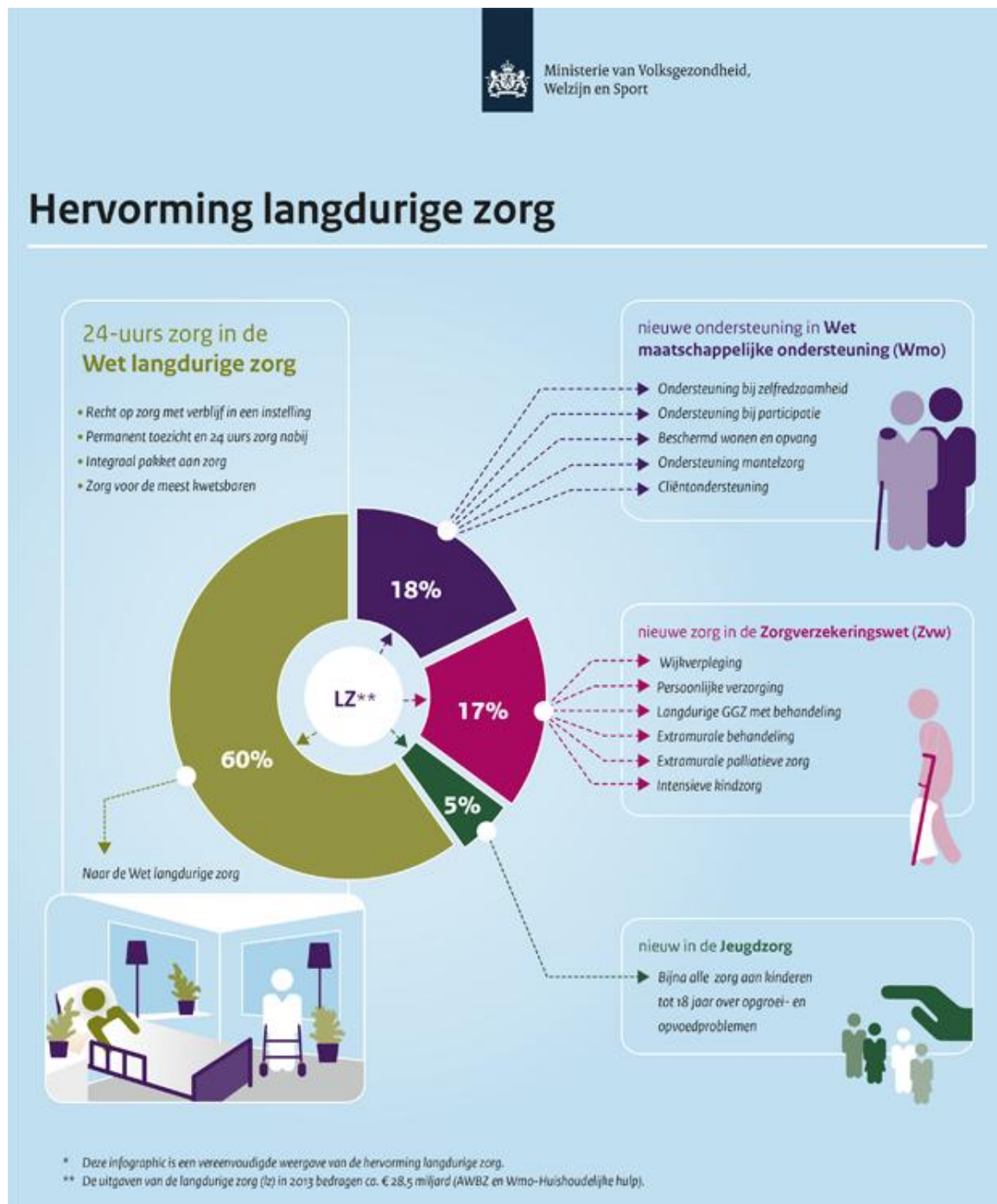
In het laatste deel van het beleidsplan staan we stil bij een aantal procesmatige aspecten van de uitvoering van de Wmo 2015. Hoofdstuk 8 geeft weer hoe we de samenwerking met belangrijke partners -waaronder inwoners- (verder) gaan vormgeven. In hoofdstuk 9 gaan we tot slot in op de vraag hoe we kunnen sturen op de resultaten en de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning, en op de tevredenheid van cliënten met deze ondersteuning.

DEEL 1

Kaders

2. Ontwikkelingen in het sociaal domein

De aanpassing van de Wmo en de daaruit voortvloeiende beleidswijzigingen staan niet op zichzelf, maar maken onderdeel uit van een ingrijpende herziening van het Nederlandse stelsel voor zorg en welzijn. In dit hoofdstuk beschrijven we deze ontwikkeling op hoofdlijnen en schetsen daarmee de context van ons lokale Wmo-beleid. Het nieuwe zorgstelsel dat het kabinet nastreeft, wordt hieronder weergegeven.



Bron: www.invoeringwmo.nl

2.1 Hervorming van de langdurige zorg

De Wmo is één van de drie pijlers onder ons huidige zorgstelsel, dat verder bestaat uit de Zorgverzekeringswet (Zvw) voor kortdurende zorg en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) voor langdurige zorg en onverzekerbare medische risico's. Al geruime tijd geleden werd onderkend dat dit zorgstelsel te duur werd. Sindsdien zijn er diverse maatregelen getroffen om met name de aanspraken op AWBZ-zorg te beperken.

Het kabinet Rutte II wil een volgende stap in dit proces zetten door de AWBZ geheel te ontmantelen en te vervangen door een regeling met een beperktere reikwijdte: de Wet langdurige zorg (Wlz). De doelgroep van de Wlz bestaat uit mensen die 24 uur per dag toezicht of zorg in de directe nabijheid nodig hebben. Een deel van de huidige AWBZ-doelgroep voldoet niet aan dit criterium en blijft in het vervolg zelfstandig wonen, met ondersteuning van Wmo-voorzieningen en zorg uit de Zorgverzekeringswet. Dit vraagt om intensieve samenwerking tussen de gemeente en de zorgverzekeraars rondom deze groep inwoners.

Hoewel de gemeente geen directe rol heeft bij de uitvoering van de Wet langdurige zorg, zijn de uiteindelijke vormgeving en de wijze van invoering van deze wet wel van invloed op het gemeentelijk beleid. Hoe beperkter de doelgroep van de Wlz, hoe groter en diverser de doelgroep wordt die de gemeente via de Wmo moet ondersteunen. Voor inwoners die nu al een AWBZ-indicatie met verblijf hebben, geldt nog overgangsrecht. Mogelijk zal het daarom nog enige jaren duren tot het effect van de Wlz op de uitvoering van de Wmo echt zichtbaar wordt. In de ouderenzorg zal dit proces waarschijnlijk het snelst gaan en het meest omvangrijk zijn. In de psychiatrie en de ondersteuning van lichamelijk en verstandelijk beperkten is een geleidelijker ontwikkeling te verwachten.

2.2 Invoering van de Jeugdwet

Op 1 januari 2015 wordt de gemeente ook verantwoordelijk voor vrijwel alle vormen van jeugdhulp, inclusief de geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor verstandelijk beperkten die voorheen onder de Zorgverzekeringswet en de AWBZ viel. Dit is vastgelegd in de Jeugdwet.

De Jeugdwet is van toepassing op inwoners tot 18 jaar, de Wmo op inwoners van 18 jaar en ouder¹. Soms is deze leeftijd slechts een theoretische grens, die niets verandert aan de zorgbehoefte. Een goede overdracht van cliënten die 18 jaar worden is daarom een belangrijk aandachtspunt voor zowel het jeugdbeleid als het Wmo-beleid.

Jeugdproblematiek kan samenhangen met problemen van ouders. Minder zelfredzame ouders zijn soms ook minder goed in staat om hun kinderen te begeleiden. In dergelijke situaties is vaak een gecombineerde inzet van voorzieningen uit verschillende sociale regelingen nodig. Deze interventies moeten zorgvuldig op elkaar worden afgestemd om te voorkomen dat ze elkaar tegenwerken. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen professionals met verschillende achtergronden en belangen. De jeugdondersteuningsteams (JOT's) vervullen daarin een spilfunctie.

2.3 Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK)

Zowel in de Jeugdwet als in de Wmo gaat veel aandacht uit naar het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld en kindermishandeling. In beide wetten is verankerd dat de bestaande steunpunten huiselijk geweld en het meldpunt kindermishandeling van Bureau jeugdzorg worden samengevoegd tot het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK). De AMHK's zullen opereren onder de landelijke naam 'Veilig thuis'.

¹ Een uitzondering op deze regel is de verstrekking van hulpmiddelen en woningaanpassingen aan/voor kinderen en jongeren op grond van de Wmo.

Voor Nissewaard is deze ontwikkeling al in gang gezet vanuit het regionaal samenwerkingsverband jeugd. Er komt één regionaal AHMK, met gebiedsteams op het schaalniveau van de centrumgemeenten maatschappelijke opvang. Nissewaard is centrumgemeente voor de Zuid-Hollandse eilanden en ontwikkelt in dat verband een regiovisie op de aanpak van huiselijk geweld. De inrichting van het AMHK maakt onderdeel uit van deze visie. Vanwege het regionale karakter van deze ontwikkelingen gaan we in dit beleidsplan niet verder op het thema huiselijk geweld in. Wanneer een nadere lokale uitwerking van het regionale beleid aan de orde is, zal deze via een deelplan aan het beleidskader jeugd worden toegevoegd.

2.4 Invoering van de Participatiewet

Een derde belangrijke verandering in het sociaal domein die op 1 januari 2015 ingaat, is de invoering van de Participatiewet. Deze wet moet (ook) mensen met arbeidsbeperkingen in staat stellen om betaald werk te verrichten, waar mogelijk in reguliere bedrijven en organisaties. Er is een overlap tussen de groep inwoners die in aanmerking komt voor (arbeidsgerichte) dagbesteding en de groep inwoners met een arbeidshandicap die begeleid regulier of beschermt kan werken. Ondersteuningsvragen op dit gebied moeten daarom integraal worden bekeken.

2.5 Sociale visie op de stad en de kernen

In de aanloop naar de veranderingen in het sociaal domein en de vorming van de gemeente Nissewaard, hebben de gemeenten Spijkenisse en Bernisse in respectievelijk 2012 en 2013 elk een sociale visie vastgesteld als overkoepelend kader voor het sociaal beleid. Beide visies zijn in essentie gelijk, maar er zijn lokale accenten aangebracht die recht doen aan de verschillende karakters van de gemeenten.

Centraal in de sociale visies staat de eigen verantwoordelijkheid van inwoners voor het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk, dat voorziet in de eigen behoefte aan zowel praktische als emotionele steun. Dit netwerk vormt een belangrijke basis waarop ook in mindere tijden kan worden teruggevallen. Tegelijkertijd wordt onderkend dat verminderde zelfredzaamheid een belemmering kan vormen voor het opbouwen van zo'n netwerk. Het sociaal beleid van de gemeente Nissewaard is daarom primair gericht op versterking en behoud van die zelfredzaamheid.

Van vrijwilligers en sociale professionals verwachten we dat zij onze inwoners in de eerste plaats helpen om de vaardigheden te versterken die nodig zijn om zelfredzaam te worden of te blijven. Hierbij mag een beroep worden gedaan op het sociaal netwerk van de cliënt, eventueel aangevuld met vrijwilligers. We gaan ervan uit dat hulpverleners alleen taken van inwoners overnemen als het echt niet anders kan, en ook dan niet langer dan nodig is. Bij het aangaan van subsidie- en inkooprelaties met maatschappelijke organisaties en het verstrekken van individuele voorzieningen aan inwoners zullen we hier op sturen.

Waar dat nodig is, willen we inwoners stimuleren om bij het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk (ook) betekenisvolle contacten aan te gaan in hun directe leefomgeving. Dat kan via verschillende vormen van dag- en vrijetijdsbesteding. Voorwaarde is de aanwezigheid van laagdrempelige ontmoetingsmogelijkheden dicht bij huis, in de eigen wijk of kern. Deels kan hierin door marktpartijen worden voorzien, bijvoorbeeld in de vorm van een sportschool of horecagelegenheid. Waar dit aanbod onvoldoende inspeelt op de behoefte of voor sommige inwoners (financieel) onbereikbaar is, springt de gemeente bij. Dit doen we bij voorkeur door het faciliteren van initiatieven van niet-winstbeogende organisaties, zoals verenigingen, stichtingen en bewonersgroepen. Alleen als het niet anders kan (of historisch zo gegroeid is) zal de gemeente zelf voorzieningen exploiteren.

Tot slot verwachten we dat inwoners en organisaties die door de gemeente worden ondersteund hiervoor (naar vermogen) iets terug doen. Uitgangspunt is dat er voor iedereen een manier is om bij te dragen. Social return on Investment (SROI) en de tegenprestatie van uitkeringsgerechtigden zijn hier een concrete voorbeelden van.

2.6 Tot slot

Het sociaal beleid is op alle niveaus in beweging. Via aangepaste wetgeving wordt meer verantwoordelijkheid bij burgers neergelegd. De landelijke overheid treedt terug en stelt minder geld beschikbaar voor de uitvoering van sociale regelingen. Om deze (deels nieuwe) taken desondanks goed te kunnen vervullen, gaan gemeenten nieuwe samenwerkingsverbanden aan.

De decentralisaties bieden kansen om op gebieds- en cliëntniveau meer samenhang aan te brengen in de ondersteuning van kwetsbare inwoners en deze beter toe te spitsen op de behoeften en mogelijkheden van de betrokkenen. Hierin zijn ook aanknopingspunten te vinden om de samenwerking tussen vrijwilligers en professionals te versterken. We verwachten dat het overkoepelende beleidskader van de sociale visie ons zal helpen om dit in Nissewaard vorm te geven. Binnen dit kader vindt ook de afstemming plaats tussen de dienstverlening in het kader van de Wmo en dienstverlening op het gebied van publieke gezondheid, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. De samenwerking met zorgverzekeraars is daarbij een bijzonder aandachtspunt.

3. Wmo 2015: hoofdlijnen en algemene beleidsuitgangspunten

In dit hoofdstuk staan we uitgebreider stil bij de inhoud van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (verder aangeduid als Wmo 2015) en de doelen die de wetgever hiermee nastreeft.

3.1 Van compensatieplicht naar gedeelde verantwoordelijkheid

De Wmo 2015 kent een fundamenteel andere insteek dan de Wmo 2007. In de Wmo 2007 is het recht op voorzieningen, zoals we dat kennen uit de Zorgverzekeringswet en de AWBZ, omgezet in een compensatieplicht voor de gemeente. Eenvoudig gezegd: als een inwoner beperkingen ondervindt op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, dan moet de gemeente die compenseren. De Wmo 2015 gaat daarentegen uit van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij inwoners en gemeente samen naar oplossingen zoeken. Volgens deze wet moet de gemeente een passende bijdrage leveren aan het beoogde resultaat, bijvoorbeeld een schoon huis, die aanvullend is op wat de aanvrager zelf kan organiseren.

De omzetting van de compensatieplicht in een resultaatverplichting zou de gemeente de beleidsruimte moeten bieden om de bezuinigingen op de rijksbijdrage op te vangen door besparingen te realiseren op de lokale uitgaven aan de Wmo. Ook de Wmo 2007 bood aanvankelijk veel ruimte aan de gemeente om de compensatieplicht naar eigen inzicht in te vullen. Door de jurisprudentie die de afgelopen jaren is ontstaan, is het onderscheid tussen compensatieplicht en verzekerd recht echter vervaagd en is de beleidsruimte van de gemeente aanzienlijk verkleind. De Wmo 2015 biedt wat dit betreft nieuwe kansen. De ontwikkeling van de jurisprudentie blijft echter ook voor de komende jaren een aandachtspunt.

3.2 Participatie en zelfredzaamheid

De kernbegrippen in de Wmo 2015 zijn participatie en zelfredzaamheid.

3.2.1 participatie

Onder participatie verstaat de Wmo 2015: "deelnemen aan het maatschappelijk verkeer". Waar in de Participatiewet de focus ligt op deelname aan (regulier) betaald werk, vat de Wmo dit begrip dus ruimer op.

3.2.2 zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid wordt in de wet omschreven als: "in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden."

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt herhaaldelijk aangegeven dat inwoners primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun zelfredzaamheid en participatie. Uitgangspunt is dat iedere inwoner eerst kijkt wat hij zelf kan doen, wat zijn sociale omgeving voor hem kan doen of wat hij zelf voor een ander kan doen. Dit neemt niet weg dat altijd een beroep mag worden gedaan op de gemeente. Niemand wordt op voorhand, bijvoorbeeld op grond van inkomen of leeftijd, uitgesloten van maatschappelijke ondersteuning. Elke individuele melding wordt gevolgd door een (beperkt) onderzoek, waarin wordt vastgesteld op welke wijze problemen op het gebied van participatie en zelfredzaamheid het best kunnen worden opgelost. Als dat (deels) met maatwerkvoorzieningen is, dan moet de gemeente die voorzieningen ook leveren.

3.2.3 lokale uitwerking

Eigen verantwoordelijkheid is ook het centrale uitgangspunt van onze sociale visie, waarop we in paragraaf 2.5 uitgebreider zijn ingegaan. De Wmo 2015 maakt niet concreet wanneer een inwoner zelfredzaam is en voldoende participeert, zodat er ruimte is om dit in samenspraak met de cliënt en zijn netwerk in te vullen. In onze sociale visie hebben we zelfredzaamheid omschreven als: "de mate waarin een individu of huishouden op eigen kracht in zijn behoeften kan voorzien." Dit is deels persoonsgebonden. Zo heeft de een meer behoefte aan sociale contacten dan de ander, wat vervolgens ook kan doorwerken in bijvoorbeeld de behoefte aan vervoer. De vraag wat een passende mate van ondersteuning is, kan daarom ook per individuele situatie anders worden beantwoord.

Om dit toch enigszins te objectiveren, willen we bij de beoordeling van complexe ondersteuningsvragen waar nodig gebruik maken van de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM), aangevuld met een verkenning van de belastbaarheid van het netwerk². De ZRM maakt inzichtelijk hoe zelfredzaam een inwoner of huishouden is op verschillende leefgebieden en helpt bij het formuleren van de hulpvraag en de gewenste resultaten van maatschappelijke ondersteuning. Op basis hiervan kunnen ondersteuningsvragen -al dan niet via het dynamisch selectiemodel (DSM)- worden uitgezet bij onze partners, van vrijwilligersorganisatie tot leverancier van maatwerkvoorzieningen. We verwachten hiermee gerichtere ondersteuning te kunnen bieden, waar mogelijk tegen lagere kosten. De meest actuele versie van de zelfredzaamheidsmatrix is te vinden op: www.zelfredzaamheidsmatrix.nl.

3.3 Melding, onderzoek en aanvraag

De Wmo 2015 gaat ervan uit dat inwoners (of hun vertegenwoordigers) problemen op het gebied van participatie en zelfredzaamheid melden bij de gemeente.

3.3.1 wettelijke bepalingen

Als de melding niet kan worden afgedaan met algemene informatie en advies of een eenvoudige verwijzing, wordt deze geregistreerd en start de gemeente een nader onderzoek. Dit onderzoek mag maximaal zes weken duren. Voorafgaand aan het onderzoek moet de gemeente de melder informeren over de mogelijkheden voor cliëntondersteuning (zie 6.1). Daarnaast moet de melder zeven dagen de tijd krijgen om (als hij dat wil) een persoonlijk plan in te dienen, waarin hij beschrijft hoe hij het probleem zou willen oplossen. Deze termijn valt binnen de totale onderzoeksperiode van maximaal zes weken.

Het persoonlijk plan wordt betrokken bij het onderzoek waarin de gemeente nagaat wat de aanvrager zelf nog kan doen om het probleem op te lossen, hoe zijn netwerk hem daarbij kan helpen en welke aanvullende voorzieningen er eventueel nog nodig zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen algemene en maatwerkvoorzieningen (zie 3.4). Algemene voorzieningen zijn vrij toegankelijk. Voor maatwerkvoorzieningen moet een formele aanvraag worden ingediend. De gemeente neemt hier binnen twee weken een besluit over, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Uiterlijk acht weken na registratie van de melding moet dus duidelijk zijn wat de aanvrager van de gemeente kan verwachten.

3.3.2 lokale uitwerking

In Nissewaard kunnen ondersteuningsproblemen door inwoners of hun vertegenwoordigers bij de gemeente worden gemeld, bijvoorbeeld telefonisch, via een brief of e-mail, aan de balie of via de

² in lijn met onze sociale visie definiëren we netwerk hierbij als: het geheel van betekenisvolle contacten van een individu met andere mensen.

website. In eerste instantie worden de meldingen ontvangen en in behandeling genomen door de Stadswinkel. Als er aanleiding is om een onderzoek te starten, wordt de melding overgedragen aan de afdeling Zorg en Samenleving. De meeste meldingen worden door deze afdeling afgehandeld.

Ontstaat op basis van de melding of het daarop volgende onderzoek de indruk dat er sprake is van complexe problematiek of onvoldoende inzet bij de direct betrokkene(n) om mee te werken aan een oplossing, dan kan er worden opgeschaald naar het Team Integrale Regievoering binnen de afdeling Zorg en Samenleving. De huidige coördinatie- en regiefunctie van de GGD Rotterdam-Rijnmond bij de toeleiding van zorgmijders naar zorg wordt in de werkzaamheden van dit team geïntegreerd. Voor een uitvoeriger beschrijving van de functie, taken en het werkproces van het Team Integrale Regievoering verwijzen we naar de gelijknamige notitie, die door beide gemeenteraden is vastgesteld als deelplan bij het beleidsplan jeugdhulp.

3.4 Voorzieningen

De Wmo 2015 maakt onderscheid tussen algemene en maatwerkvoorzieningen. Met uitzondering van beschermd wonen mag de gemeente elke Wmo-maatwerkvoorziening (ook) als algemene voorziening aanbieden. Voor zowel voorzieningen in natura als voor persoonsgebonden budgetten (zie 3.6) geldt dat de gemeente zich mag beperken tot de goedkoopst adequate voorziening, d.w.z. de voorziening die tegen de laagste kosten een passende bijdrage biedt aan de oplossing van het probleem.

3.4.1 maatwerkvoorzieningen

Onder de Wmo 2007 moest de gemeente inwoners compenseren voor de beperkingen die zij ondervonden bij het voeren van een huishouden, mobiliteit en ontmoeting van andere mensen. In de Wmo 2015 is deze compensatieplicht vervangen door de zogenaamde 'maatwerkvoorziening'. Een maatwerkvoorziening biedt geen volledige compensatie, maar vult aan wat mensen (al dan niet met behulp van hun omgeving) zelf nog kunnen. Maatwerkvoorzieningen worden pas verstrekt als uit onderzoek is gebleken dat dit echt noodzakelijk is. Dit is het geval als voorliggende (algemene) voorzieningen geen afdoende oplossing bieden voor het probleem.

Maatwerkvoorzieningen worden nauwkeurig afgestemd op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de aanvrager en diens mantelzorger(s). Ze worden verstrekt op basis van een individuele beschikking waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. In de Wmo-verordening of het daarop gebaseerde Besluit wordt aangegeven welke maatwerkvoorzieningen de gemeente verstrekt en onder welke voorwaarden inwoners hier aanspraak op kunnen maken.

3.4.2 algemene voorzieningen

Algemene voorzieningen zijn toegankelijk voor alle inwoners. Het gaat om diensten of activiteiten die gericht zijn op het versterken van zelfredzaamheid en participatie, of op opvang. Dit kunnen ook voorzieningen in de markt zijn. De inzet van een algemene voorziening kan vooraf worden gegaan door een beperkt onderzoek, dat met name gericht is op de vraag of de algemene voorziening afdoende oplossing biedt voor het probleem van de aanvrager. Is dat naar de mening van de gemeente het geval, dan mag de algemene voorziening als voorliggend worden beschouwd. Voor algemene voorzieningen worden geen individuele beschikkingen afgegeven.

3.4.3 algemeen gebruikelijke voorzieningen

Een specifieke vorm van algemene voorzieningen zijn de zogenaamde algemeen gebruikelijke voorzieningen. Deze term komt in de Wmo 2015 niet voor en is ook niet heel scherp af te bakenen.

Er bestaat echter wel jurisprudentie over. In algemene zin geldt dat een voorziening als algemeen gebruikelijk mag worden beschouwd als deze:

- niet speciaal bedoeld is voor mensen met een beperking;
- in de reguliere handel verkrijgbaar is;
- in prijs vergelijkbaar is met soortgelijke producten.

Algemeen gebruikelijke voorzieningen hoeven niet door de gemeente te worden verstrekt, althans niet op grond van de Wmo. Of een voorziening algemeen gebruikelijk is, is mede afhankelijk van de persoonlijke situatie van de gebruiker. Zo kunnen beugels in het toilet voor oudere mensen algemeen gebruikelijk zijn, maar voor een jonggehandicapte niet. Ook hier zal de gemeente dus steeds individueel moeten motiveren waarom een voorziening in dat specifieke geval algemeen gebruikelijk is. Het inkomen en vermogen van de aanvrager kunnen hierbij een rol spelen.

De jurisprudentie geeft aan dat een voorziening als algemeen gebruikelijk mag worden beschouwd als het aannemelijk is dat de cliënt ook over deze voorziening had kunnen beschikken als hij of zij geen beperkingen had gehad. Dit kan bijvoorbeeld een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of een elektrische fiets als algemeen gebruikelijk mag worden beschouwd. Voor algemeen gebruikelijke voorzieningen kan in voorkomende gevallen een financiële tegemoetkoming worden verstrekt via het minimabeleid, bijvoorbeeld in de vorm van bijzondere bijstand.

3.4.4 lokale uitwerking

In Nissewaard willen we maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk aanbieden in de vorm van algemene voorzieningen. Hiermee geven we een impuls aan de eigen verantwoordelijkheid die centraal staat in onze sociale visie. De situatie van de aanvrager en het voorzieningenaanbod ter plaatse bepalen vervolgens of hiermee kan worden volstaan.

Daarnaast zullen we in het onderzoek dat volgt op een aanvraag voor een voorziening nadrukkelijker kijken of die voorziening voor de aanvrager -in diens specifieke situatie- als algemeen gebruikelijk mag worden beschouwd, d.w.z. of we redelijkerwijs mogen aannemen dat de aanvrager ook zonder de Wmo over die voorziening had kunnen beschikken. Dit kan bijvoorbeeld van invloed zijn op de beslissing om hulp bij het huishouden toe te kennen.

De betaalbaarheid van de voorziening voor minder draagkrachtige inwoners is in beide gevallen een specifiek aandachtspunt, evenals het vermogen van de inwoner om een en ander zelf te organiseren. Voor de meest kwetsbare inwoners houden we daarom een beperkt aanbod van maatwerkvoorzieningen in stand. Hiermee voorkomen we dat deze inwoners verstoken blijven van noodzakelijke ondersteuning.

3.5 Eigen bijdragen en tegemoetkomingen

De betaalbaarheid (en daarmee de bereikbaarheid) van Wmo-voorzieningen voor minder draagkrachtige inwoners wordt mede bepaald door het beleid dat de gemeente voert op het gebied van eigen bijdragen en financiële tegemoetkomingen. De Wmo 2015 bevat hiervoor de volgende instrumenten³.

³ De recent door het kabinet aangekondigde toelage voor hulp bij het huishouden laten we hier buiten beschouwing. We nemen deze maatregel wel mee bij de herziening van het beleid voor hulp bij het huishouden (zie 6.4)

3.5.1 eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen

De gemeente mag een eigen bijdrage vragen voor maatwerkvoorzieningen, ook als deze worden ingekocht via een persoonsgebonden budget. De maximale hoogte van deze bijdrage is gebonden aan wettelijke bepalingen⁴. Concreet houden deze in dat de wet voorschrijft hoe de eigen bijdrage moet worden berekend, zodat dit in alle Nederlandse gemeenten op dezelfde manier gebeurt.

Bij het vaststellen van de eigen bijdrage mag de gemeente rekening houden met inkomen en vermogen, maar de bijdrage mag nooit hoger zijn dan de kostprijs van de voorziening. Bij de berekening en inning van het geheel aan eigen bijdragen voor Wmo-voorzieningen en eventueel (langdurige zorg), wordt rekening gehouden met het stapelingseffect in relatie tot de draagkracht van de cliënt. Dit kan er toe leiden dat er een korting wordt verleend op het totaal aan eigen bijdragen voor deze voorzieningen.

De manier waarop de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening wordt berekend, is in de Wmo 2015 nagenoeg hetzelfde als in de Wmo 2007. Nieuw in de Wmo 2015 is dat de termijn van maximaal drie jaar voor het betalen van een eigen bijdrage voor woningaanpassingen en hulpmiddelen is losgelaten.

3.5.2 eigen bijdrage voor algemene voorzieningen

Ook voor algemene voorzieningen geldt dat de eigen bijdrage niet hoger mag zijn dan de kostprijs, maar verder is de gemeente vrij om deze bijdrage naar eigen inzicht vast te stellen. Voor meer zelfredzame inwoners kan de eigen bijdrage een prikkel vormen om naar andere oplossingen te zoeken, zoals de aanschaf van een algemeen gebruikelijke voorziening. De eigen bijdrage voor een algemene voorziening is in principe voor iedereen gelijk. Dit is een verschil met de maatwerkvoorziening, waar inkomen en vermogen medebepalend (mogen) zijn voor de hoogte van de bijdrage.

Om algemene voorzieningen bereikbaar te houden voor financieel minder zelfredzame inwoners, kan de gemeente ervoor kiezen om aan specifieke groepen een korting te verlenen op de vastgestelde bijdrage. Onduidelijk is nog hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot het verbod op het voeren van inkomenspolitiek door de gemeente, dat de afgelopen jaren in de jurisprudentie ook steeds is bekrachtigd. Daardoor is op voorhand ook moeilijk in te schatten wat het effect zal zijn van een eventuele omzetting van maatwerkvoorzieningen in algemene voorzieningen.

3.5.3 tegemoetkoming bij hoge zorgkosten

Mensen met hoge zorgkosten konden voorheen een beroep doen op de landelijke compensatieregelingen Wtcg en CER. Gebleken is dat deze regelingen niet altijd de juiste mensen bereikten. De regering heeft daarom besloten om deze regelingen met terugwerkende kracht per 1 januari 2014 stop te zetten en een deel van de daarvoor gereserveerde middelen per 1 januari 2015 over te hevelen naar de gemeenten. In artikel 2.1.7. van de Wmo 2015 is vastgelegd dat de gemeente een tegemoetkoming kan verstrekken aan inwoners met "aannemelijke meerkosten" als gevolg van beperkingen in de participatie en zelfredzaamheid. De gemeente is dus niet verplicht om een dergelijke regeling te treffen, maar als de gemeente hiervan afziet moet dit in het beleidsplan worden gemotiveerd.

⁴ Zie artikel 2.1.4. van de Wmo 2015. De bepalingen uit dit artikel worden landelijk nader uitgewerkt in een (herziene) algemene maatregel van bestuur "Besluit maatschappelijke ondersteuning" en daarop gebaseerde lokale regelgeving.

3.5.4 lokale uitwerking

Om de Wmo-voorzieningen primair beschikbaar te houden voor de meest kwetsbare inwoners, willen we gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt voor het vragen van een eigen bijdrage aan meer zelfredzame cliënten en het verstrekken van een tegemoetkoming aan inwoners met een minimuminkomen en/of onevenredig hoge zorgkosten.

De te nemen maatregelen worden in samenhang uitgewerkt in het deelplan "eigen bijdragen en tegemoetkomingen", waarin bijzondere aandacht uitgaat naar de inkomenseffecten. De uitvoeringsregels die we op basis van dit deelplan opstellen, worden opgenomen in het "Besluit maatschappelijke ondersteuning Nissewaard 2015". Dit besluit is een nadere uitwerking van de Wmo-verordening en treedt in werking op 1 januari 2015. Het moet daarom uiterlijk 1 december 2014 gereed zijn voor besluitvorming. Met het oog hierop stellen we de deadline voor het deelplan "eigen bijdragen en tegemoetkomingen" vast op 1 november 2014. In paragraaf 9.2.1 is een chronologisch overzicht opgenomen van alle deelplannen die bijdragen aan het compleet maken van dit Wmo-beleidsplan.

Voor de nadere uitwerking van de compensatieregeling worden als uitgangspunten gehanteerd dat:

- a. de regeling een aanvulling moet vormen op andere regelingen voor inwoners met een laag inkomen c.q. onevenredig hoge zorgkosten, en daarom wordt geïntegreerd in het minimabeleid;
- b. in dit verband wordt onderzocht of de doelgroep van de collectieve ziektekostenverzekering moet worden uitgebreid en zo ja, op welke wijze;
- c. daarnaast wordt bekeken of een deel van het budget voor deze regeling kan worden ingezet als tegemoetkoming in de kosten van het eigen risico en/of in de vorm van bijzondere bijstand kan worden uitgekeerd.

3.6 Persoonsgebonden budget

Wmo voorzieningen worden meestal in natura geleverd, wat inhoudt dat de gemeente de voorziening inkoopt en verstrekt. Gebruikers van maatwerkvoorzieningen kunnen in beginsel ook kiezen voor een persoonsgebonden budget (Pgb). Voor algemene voorzieningen hoeft de gemeente geen Pgb toe te kennen.

3.6.1 voorwaarden

De Wmo 2015 schrijft voor dat de gemeente een persoonsgebonden budget moet verstrekken als de klant dit wil en als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. de klant kan motiveren waarom hij de maatwerkvoorziening in de vorm van een Pgb geleverd wil krijgen;
2. de gemeente is ervan overtuigd dat de klant of diens wettelijke vertegenwoordiger met het Pgb om kan gaan;
3. de gemeente is ervan overtuigd dat de ondersteuning die met het Pgb wordt ingekocht van goede kwaliteit is.

Deze voorwaarden zijn gelijk aan de bepalingen over het Pgb in de Jeugdwet. Dit is van belang met het oog op de overgang van de Jeugdwet naar de Wmo als cliënten 18 jaar worden. Als de kosten van het Pgb-arrangement hoger uitvallen dan de kosten van zorg in natura, dan moet de cliënt de meerkosten zelf betalen.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit (voorwaarde 3) houdt concreet in dat de gemeente moet beoordelen of deze ondersteuning veilig, doeltreffend en doelgericht is. Hierbij hoeven niet dezelfde kwaliteitseisen te worden gehanteerd als bij zorg in natura. Het is voldoende als de gemeente

constateert dat de ondersteuning in redelijkheid geschikt is voor het doel waarvoor het Pgb wordt verstrekt.

De Wmo 2015 stelt geen ondergrens aan de omvang van de zorg waarvoor een Pgb kan worden verleend. Dit biedt ruimte om in te spelen op een wens van belanghebbenden, die naar voren is gebracht tijdens de Wmo-consultatie op 19 juni 2014. Deelnemers aan de gesprekstafel over het Pgb gaven hier aan dat een Pgb ook mogelijk moet zijn bij indicaties van minder dan 10 uur. Tijdens het aanbestedingstraject voor begeleiding is dit ook door aanbieders aan de orde gesteld.

3.6.2 beheer

Een belangrijke verandering ten opzichte van de Wmo 2007 is dat Pgb's onder de Wmo 2015 niet meer rechtstreeks aan de klant worden uitbetaald, maar worden beheerd door de Sociale Verzekerings Bank (SVB). Dit zogenaamde trekkingsrecht wordt ingesteld om onrechtmatig gebruik van Pgb's te voorkomen en om de administratieve lasten voor cliënten te verminderen.

3.6.3 lokale uitwerking

De wettelijke bepalingen over het Pgb bieden weinig ruimte voor lokale invulling. Voor de gehele Wmo geldt dat het niet is toegestaan om inwoners op algemene gronden als leeftijd of geestelijke gesteldheid uit te sluiten van voorzieningen. Ook voor het Pgb geldt daarom dat iedereen in de gelegenheid moet worden gesteld om dit aan te vragen. Het ligt echter niet voor de hand om een Pgb toe te kennen in situaties waarin sprake is van sterk verminderde zelfredzaamheid, zoals bij gebruikers van opvangvoorzieningen of mensen met problematische schulden. In dergelijke gevallen zal de gemeente moeten motiveren waarom de aanvrager niet aan de voorwaarden voldoet. Tegen deze beslissing van de gemeente staat bezwaar en beroep open.

3.7 Keuzevrijheid

In artikel 2.1.2 (lid 4c.) van de Wmo is bepaald dat de gemeente inwoners aan wie een maatwerkvoorziening wordt verstrekt de keuze moet bieden uit verschillende aanbieders, waarbij rekening gehouden wordt met godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond, in het bijzonder voor kleine doelgroepen.

Dit aandachtspunt komt in ons beleid op verschillende punten terug. Enkele voorbeelden zijn:

- bij algemene voorzieningen bieden we onze cliënten volledige keuzevrijheid;
- bij de toewijzing van individuele ondersteuningsvragen via het dynamisch selectiemodel (DSM) geven we hier vorm aan door cliënten de mogelijkheid te bieden om een negatieve en een positieve voorkeur voor een bepaalde aanbieder aan te geven;
- in uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld de wens om koosjer te eten) kunnen we een PGB verstrekken waarmee de cliënt zelf de benodigde ondersteuning kan inkopen.

Deelnemers aan de Wmo-consultatiebijeenkomsten op 19 juni 2014 zien keuzevrijheid als een vorm van wederkerigheid. Zij stellen dat als de gemeente inwoners stimuleert op eigen kracht en eigen netwerk, zij ook de vrijheid moeten krijgen om hun eigen zorgaanbieder te kiezen.

3.8 Uitwisseling van gegevens

Hoofdstuk 4 van de Wmo 2015 bevat eisen voor het opvragen, bewaren, verstrekken en uitwisselen van persoonsgegevens van cliënten die gebruik maken van Wmo-voorzieningen. De wet regelt dat de gemeente alleen de persoonsgegevens mag verwerken die strikt noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wmo 2015. Het uitwisselen van persoonsgegevens met andere domeinen van het sociaal beleid of met andere organisaties is uitsluitend toegestaan na expliciete

toestemming van de cliënt of zijn wettelijke vertegenwoordiger. Alleen voor het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) wordt in bepaalde situaties een uitzondering gemaakt. In Nissewaard zullen we dit proces in overeenstemming met de wet vormgeven en in de verordening of het Besluit verankeren.

3.9 Tot slot

Ook onder de Wmo 2015 blijft maatschappelijke ondersteuning een kwestie van maatwerk. De aangepaste wet biedt echter wel meer mogelijkheden om inwoners aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid, waarmee deze aansluit op onze sociale visie. Binnen de Wmo geven we deze eigen verantwoordelijkheid concreet vorm door:

- a. voorzieningen als algemeen gebruikelijk aan te merken als aannemelijk is dat de aanvrager -gelet op zijn omstandigheden- ook over deze voorzieningen zou (hebben kunnen) beschikt als als hij geen beperkingen had. Hierbij kan worden gedacht aan voorzieningen die niet specifiek bestemd zijn voor mensen met een beperking en tegen een gangbare prijs verkrijgbaar zijn in de reguliere handel;
- b. overige voorzieningen zoveel mogelijk aan te bieden als algemene voorziening, waarvoor een eigen bijdrage wordt gevraagd. Bij deze keuze speelt mee dat gedeeld gebruik van voorzieningen bijdraagt aan de vorming en versterking van sociale netwerken;
- c. eventuele kortingen op eigen bijdragen en andere vormen van financiële tegemoetkoming te reserveren voor inwoners die door een ontoereikend inkomen en/of vermogen uitgesloten dreigen te raken van voorzieningen die nodig zijn om hun participatie en/of zelfredzaamheid op een voldoende niveau te brengen of te houden;
- d. voorzieningen zoveel mogelijk in natura te verstrekken;
- e. het verstrekken van maatwerkvoorzieningen zoveel mogelijk te beperken tot inwoners die onvoldoende in staat zijn om zelf de benodigde ondersteuning te organiseren (waaronder huishoudens met multiproblematiek) en inwoners met een zeer specifieke ondersteuningsbehoefte, waarin eventueel met een persoonsgebonden budget kan of moet worden voorzien.

In deel II passen we deze uitgangspunten toe op de verschillende Wmo-voorzieningen die we nu al aanbieden, of waar we vanaf 2015 verantwoordelijk voor worden.

4. Financiering van het Wmo beleid in 2015

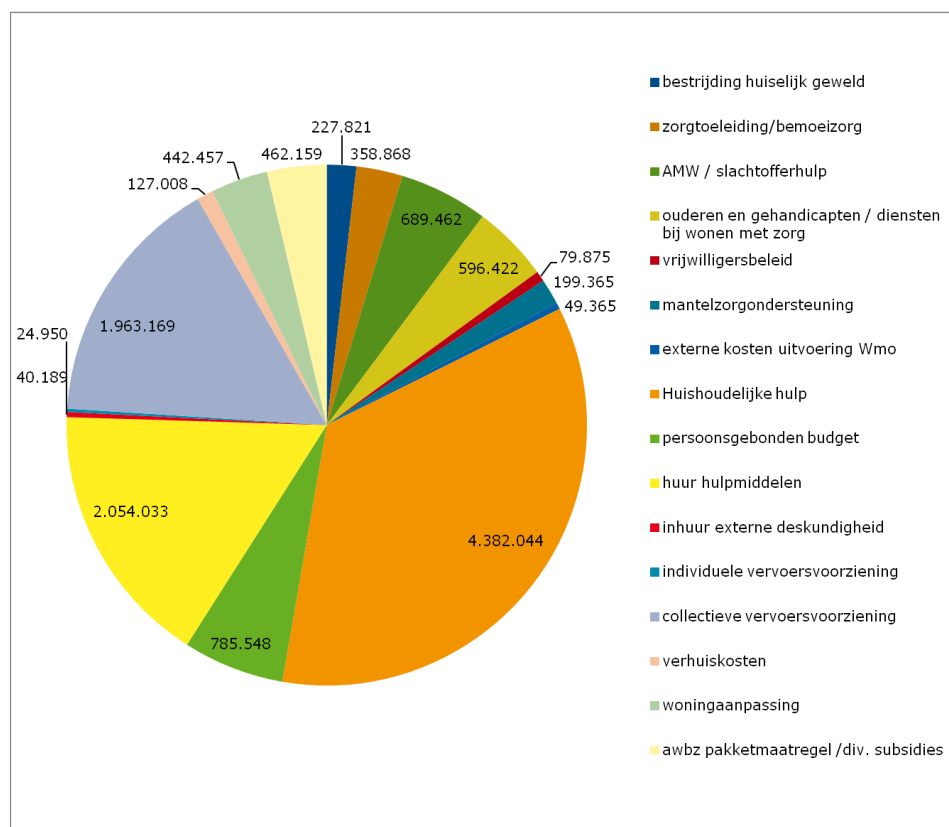
Naast de wetgeving en de sociale visie zijn de beschikbare financiële middelen bepalend voor de wijze waarop de Wmo 2015 wordt uitgevoerd. Belangrijk in dit verband is dat de gemeenteraden van Spijkenisse en Bernisse in de aanloop naar de decentralisaties hebben besloten dat deze taakstellend moeten worden uitgevoerd. Met andere woorden: het beleid moet geheel worden gefinancierd uit de rijksbijdragen en de in de begrotingen van beide gemeenten opgenomen budgetten. Daarbij heeft de gemeenteraad van Spijkenisse in 2013 besloten om de Wmo reserve niet verder te laten groeien en na 2017 te laten vervallen.

De rijksbijdrage voor de uitvoering van de Wmo is in de meicirculaire 2014 bekend gemaakt. Voor Nissewaard gaat het in 2015 om een totaalbedrag van ongeveer 36 miljoen euro. Dit totaalbedrag is opgebouwd uit een bijdrage voor bestaande taken (voorheen Wmo 2007), een bijdrage voor nieuwe taken (Wmo 2015) en een bijdrage voor de centrumtaken die Nissewaard uitvoert voor de gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden.

De in dit hoofdstuk gepresenteerde keuzes zijn grotendeels verankerd in besluitvorming door de colleges van B&W van Bernisse en Spijkenisse. Deze besluiten zijn genomen onder voorbehoud van goedkeuring van dit beleidsplan, de Wmo-verordening en de begroting voor 2015 door de beide gemeenteraden.

4.1 Middelen voor de uitvoering van bestaande lokale taken in 2015

In de begrotingen voor 2014 van Spijkenisse en Bernisse is in totaal ruim 12 miljoen euro aan middelen opgenomen voor de uitvoering van lokale Wmo-taken. Deze zijn als volgt verdeeld over de verschillende voorzieningen:



Het diagram laat zien dat de grootste budgetten zijn toebedeeld aan hulp bij het huishouden, hulpmiddelen en collectief vervoer. De nog te realiseren bezuinigingstaakstellingen waar de gemeente Spijkenisse eerder al toe besloten heeft zijn in dit beeld verwerkt. Er resteren geen verdere gemeentelijke bezuinigingstaakstellingen.

4.1.1 hulp bij het huishouden

Op de rijksbijdrage voor hulp bij het huishouden wordt in 2015 een bezuiniging doorgevoerd van 40%. Mogelijk kan deze deels nog worden gecompenseerd door de extra middelen (75 miljoen euro landelijk, 374.419 euro voor Nissewaard) die het kabinet daags voor de behandeling van de Wmo in de Eerste Kamer op 7 en 8 juli 2014 beschikbaar heeft gesteld. Maar omdat de details van deze regeling op dat moment nog niet duidelijk waren, hebben wij hier in onze berekeningen geen rekening mee gehouden.

Op grond van de meicirculaire 2014 bedraagt de korting op de rijksbijdrage voor hulp bij het huishouden voor Nissewaard € 2.098.042. Deze bezuiniging moet binnen het Wmo-budget worden opgevangen. In de afgelopen jaren is er door een efficiënte uitvoering (onder andere via het dynamisch selectiemodel) en door vooruitstrevende beleidskeuzes ruimte in enkele budgetten ontstaan. Deze ruimte is veelal incidenteel vrijgevallen of ingezet op knelpunten.

In 2015 bedraagt de ruimte op bestaande Wmo-taken ongeveer 1,3 miljoen euro, aflopend naar ruim 900.000 euro vanaf 2017. Hiermee kan een groot deel van de rijksbezuiniging op hulp bij het huishouden worden opgevangen. Voor 2015 resteert dan een taakstelling van een kleine 800.000 euro, oplopend naar 1,2 miljoen euro in 2017. Een bedrag van € 525.000 kan worden gedekt uit de rijksmiddelen voor een zorgvuldige transitie (zie ook 4.2.9). Tot slot onttrekken we € 250.000 aan de Wmo-reserve. Gezien de omvang van de reserve kunnen we dit maximaal twee jaar doen. Het feit dat de bezuiniging op de rijksbijdrage nu (waarschijnlijk) kan worden opgevangen, neemt niet weg dat het beleid voor hulp bij het huishouden moet worden herzien om dit ook op langere termijn uitvoerbaar te houden. In paragraaf 6.4 staan we uitvoeriger bij dit vraagstuk stil.

4.1.2 overige lokale voorzieningen

Op de overige lokale voorzieningen willen we in 2015 op voorhand niet (verder) bezuinigen. Veranderende omstandigheden kunnen mogelijk aanleiding geven om op deze keuze terug te komen. Een belangrijk aandachtspunt in dat verband zijn de uitgaven aan het collectief vraagafhankelijk vervoer, die door de vergrijzing en de komst van nieuwe doelgroepen naar verwachting snel zullen toenemen. Het beheersbaar houden van deze kosten heeft een hoge prioriteit en kan mogelijk alleen worden gerealiseerd door het beleid fundamenteel te herzien. Op dit vraagstuk gaan we in paragraaf 6.5 dieper in. Tot slot is de verstrekking van hulpmiddelen recent opnieuw aanbesteed. Na ondertekening van de raamovereenkomst worden aanvragen voor hulpmiddelen net als nu toegewezen via het dynamisch selectiemodel. Het effect van deze maatregel op de ontwikkeling van de uitgaven aan deze voorzieningen zal doorwerken in de begroting.

4.2 Middelen voor de uitvoering van nieuwe lokale taken in 2015

Met de invoering van de Wmo 2015 wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente uitgebreid met de volgende nieuwe taken:

- begeleiding⁵ en het daarmee samenhangende vervoer, crisisopvang en inloopfunctie GGZ;
- onafhankelijke cliëntondersteuning;
- doventolk

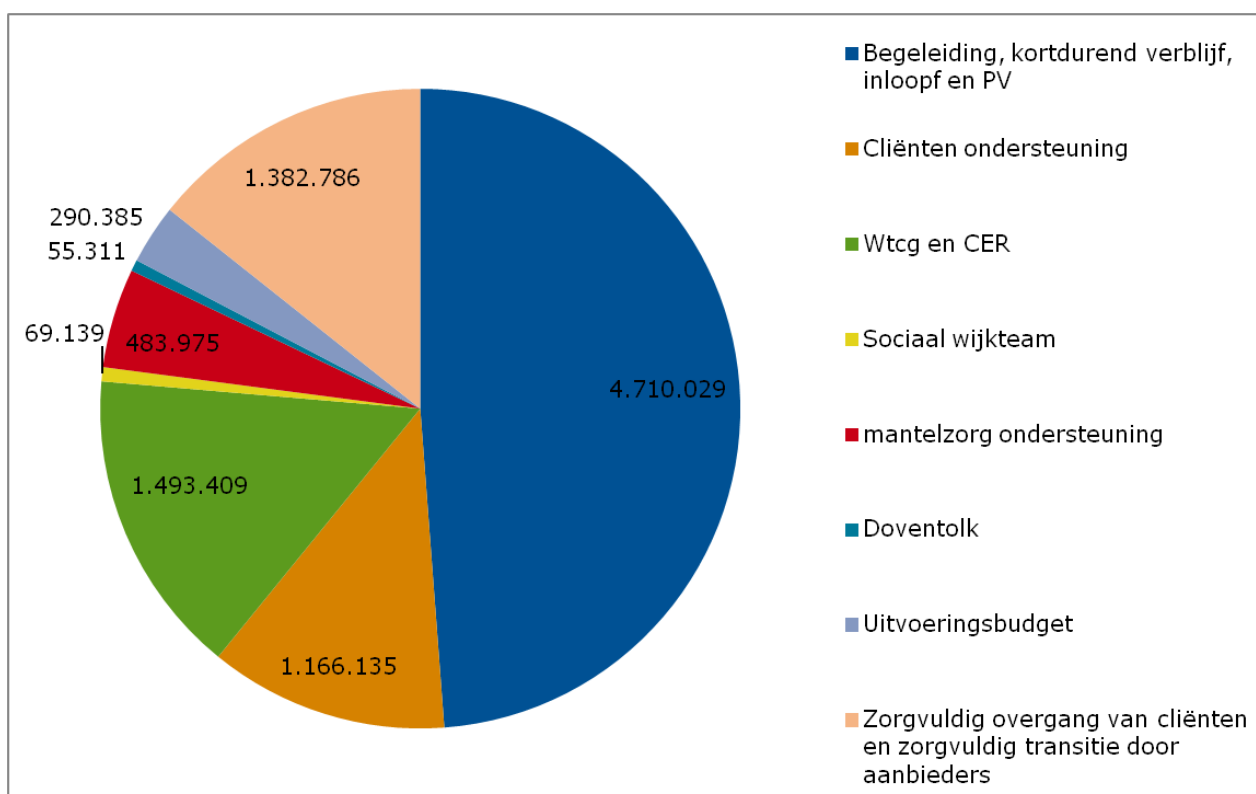
⁵ Inclusief het overgehevelde deel van de persoonlijke verzorging, zie ook voetnoot 6.

- telefonische hulpdienst (Sensor).

Daarnaast worden er (extra) middelen naar de gemeente overgeheveld voor:

- een compensatieregeling voor inwoners met hoge zorgkosten;
- de inrichting van een sociaal wijkteam;
- mantelzorgondersteuning;
- uitvoeringskosten.

De rijksbijdrage voor de nieuwe Wmo-taken telt op tot een totaalbedrag van € 9.651.171 en is als volgt opgebouwd:



Deze verdeling is indicatief, wat betekent dat de gemeente hiervan mag afwijken. We willen deze ruimte benutten om op onderdelen andere keuzes te maken.

4.2.1 begeleiding, crisisopvang en inloopfunctie GGZ

Begeleiding⁶, crisisopvang en inloopfunctie GGZ zijn voormalige AWBZ functies die worden overgeheveld naar de Wmo. Crisisopvang en inloopfunctie GGZ zijn algemene Wmo-voorzieningen, die (in elk geval in 2015) met subsidie worden bekostigd. Begeleiding is een maatwerkvoorziening, waar we in paragraaf 6.2 dieper op ingaan. Cliënten met een geldige AWBZ-indicatie voor begeleiding houden nog tot uiterlijk eind 2015 recht op dezelfde zorg, wat betekent dat de lokale beleidsruimte voor deze voorziening in 2015 nog beperkt is.

⁶ Begeleiding omvat onder de Wmo ook een klein deel van de huidige AWBZ-functie persoonlijke verzorging. Van het totale volume aan persoonlijke verzorging wordt 5% overgeheveld naar de Wmo. Het betreft vormen van persoonlijke verzorging die sterke raakvlakken hebben met begeleiding. De resterende 95% wordt vanaf 2015 georganiseerd en gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet.

Met de begeleiding van inwoners van Nissewaard was in 2013 een totaalbedrag van 6,8 miljoen euro gemoeid. Recentere cijfers zijn niet beschikbaar. De uitgaven aan deze functies vertonen echter al langere tijd een stijgende lijn. Door de invoering van de Wet langdurige zorg zal het beroep op begeleiding op grond van de Wmo waarschijnlijk ook toenemen. We nemen daarom aan dat de werkelijke uitgaven aan deze functie nu al hoger liggen dan in 2013 en bij ongewijzigd beleid nog verder zullen stijgen.

Anderzijds verwachten we dat de inzet van het Dynamisch Selectie Model (DSM) voor de inkoop zal resulteren in een lagere kostprijs. We kiezen er daarom voor de uitgaven aan begeleiding in 2015 te ramen op het niveau van 2013, zijnde 6,8 miljoen euro. Dit is 2,1 miljoen meer dan de rijksbijdrage van 4,7 miljoen euro. We dekken dit verschil door aan andere nieuwe Wmo-voorzieningen minder uit te geven dan het Rijk beschikbaar stelt.

We verwachten dat het aflopen van het overgangsrecht (uiterlijk eind 2015) en het anders organiseren van de maatschappelijke ondersteuning (aanvullend op wat de inwoner en zijn netwerk zelf kunnen) op termijn zullen leiden tot dalende uitgaven aan begeleiding.

4.2.2 cliëntondersteuning

Er zijn nu al veel partijen die formele en informele vormen van (onafhankelijke) cliëntondersteuning leveren. Binnen de bestaande Wmo-taken wordt cliëntondersteuning bekostigd via ondermeer het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), de ouderenadviseurs van SWO en als onderdeel van mantelzorgondersteuning door MEE en SWO.

In de Wmo 2015 is expliciet opgenomen dat de gemeente onafhankelijke cliëntondersteuning als kosteloze algemene voorziening moet aanbieden. De (extra) middelen die in dit verband naar de gemeente worden overgeheveld, zijn in beginsel bestemd voor MEE. Vooruitlopend op de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wmo 2015 zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de VNG en het Ministerie van VWS, die inhielden dat de gemeenten voor 1 mei 2014 afspraken zouden maken met de regionale MEE organisatie en deze afspraken voor 1 oktober 2014 zouden verankeren in een subsidieovereenkomst.

Na onderhandelingen met MEE Plus en (in het kader van het regionaal samenwerkingsverband jeugdhulp) de overige MEE-organisaties in de regio Rotterdam-Rijnmond, zijn we overeengekomen dat de gemeente Nissewaard voor 2015 een bedrag van € 923.639 aan MEE-plus toekent voor het uitvoeren van onafhankelijke cliëntondersteuning. Deze middelen zullen deels regionaal worden ingezet, zowel op het niveau van Voorne-Putten/Goeree-Overflakkee als op het niveau van Rotterdam-Rijnmond. Het betreft een aantal meer specialistische vormen van ondersteuning voor betrekkelijk kleine doelgroepen (bijvoorbeeld autisten), waarbij regionale samenwerking nodig is om de beschikbaarheid te kunnen garanderen. Verder zal de dienstverlening van MEE aan inwoners van Nissewaard op het huidige niveau worden voortgezet. In het kader van de oude Wmo-taken zullen er daarnaast afspraken over cliëntondersteuning worden gemaakt met bestaande aanbieders.

4.2.3 Wtcg en CER

In paragraaf 3.5.3 hebben we al stilgestaan bij de stopzetting van de landelijke compensatieregelingen voor mensen met hoge zorgkosten. De gemeente kan daar een lokale regeling voor in de plaats stellen. De rijksoverheid stelt daarvoor een bedrag van € 1.493.409 beschikbaar aan de gemeente Nissewaard. De gemeente is niet verplicht om dit bedrag (geheel) voor dit doel te gebruiken, maar moet afwijkingen wel motiveren.

Uitgangspunt voor ons lokale beleid is dat waar mogelijk aansluiting wordt gevonden bij de goede voorzieningen die er al zijn en dat alleen mensen met een laag inkomen compensatie nodig hebben. Onduidelijk is hoeveel budget hiervoor nodig is en dit is op korte termijn ook niet na te gaan. We kiezen ervoor om in 2015 te starten met een budget van € 600.000 en de compensatieregeling hierbinnen taakstellend vorm te geven. Afhankelijk van de ervaringen in 2015 kan het budget voor 2016 opnieuw worden vastgesteld.

4.2.4 sociaal wijkteam

Nissewaard ontvangt van de rijksoverheid een bedrag van € 69.139 voor de vormgeving van sociale wijkteams. Het gaat om zogenaamd 'geogmerkt' geld. Dit mag worden geïnterpreteerd als een advies van de rijksoverheid om het geld aan dit doel te besteden, maar er is geen sprake van een verplichting. Wij kiezen er vooralsnog voor om deze middelen in te zetten voor de innovatie en versterking van de nulde lijn in de wijken en de kernen, waarop we in hoofdstuk 5 dieper ingaan. Wij hechten groot belang aan het stimuleren van sociale samenhang en vullen de rijksbijdrage daarom aan met eigen middelen tot een totaalbedrag van €150.000 voor 2015.

4.2.5 mantelzorgondersteuning

Mantelzorgers en het sociale netwerk zullen een nog grotere rol gaan spelen in de ondersteuning van kwetsbare inwoners dan nu al het geval is. In het kader van respijtzorg kunnen vrijwilligers de taak van de mantelzorger deels of tijdelijk overnemen. Vrijwilligers(organisaties) zullen hiertoe beter toegerust moeten worden. We kiezen er daarom voor om het bestaande budget van €200.000 voor ondersteuning van mantelzorgers te verdubbelen door aanvullend hierop nog eens € 200.000 beschikbaar uit de nieuwe Wmo-middelen.

4.2.6 doventolk

Op voorstel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is besloten om de voorziening doventolk op landelijk niveau te organiseren. Hiertoe wordt (afgerond) € 50.000 onttrokken aan het Wmo-budget van Nissewaard. Dit is nagenoeg gelijk aan het bedrag dat de rijksoverheid voor deze voorziening naar de gemeente heeft overgeheveld.

4.2.7 telefonische hulpdienst

In de Wmo 2015 krijgen gemeenten de opdracht om "op ieder moment van de dag telefonisch of elektronisch anoniem een luisterend oor en advies beschikbaar te stellen". De vorm waarin dit gebeurt is vrij, maar de rijksoverheid stelt voor deze nieuwe taak geen extra geld beschikbaar.

Tot en met 2014 werd deze taak uitgevoerd door de provincies. Zij financierden de landelijke organisatie Sensoor, die werkt vanuit een aantal regionale steunpunten. Op 18 juni 2014 heeft de algemene ledenvergadering van de VNG besloten om deze taak vanaf 2015 landelijk te organiseren. Gemeenten zijn echter niet verplicht om hier aan deel te nemen.

In navolging van onder andere de vier grote steden kiest Nissewaard ervoor om Sensoor apart te subsidiëren voor een bedrag van maximaal € 0,25 per inwoner. De reden hiervoor is dat er historische banden bestaan tussen Sensoor en Spijkenisse. In het derde kwartaal van 2014 wordt hiervoor een uitgewerkt voorstel voorgelegd aan de beide colleges.

4.2.8 uitvoeringsbudget

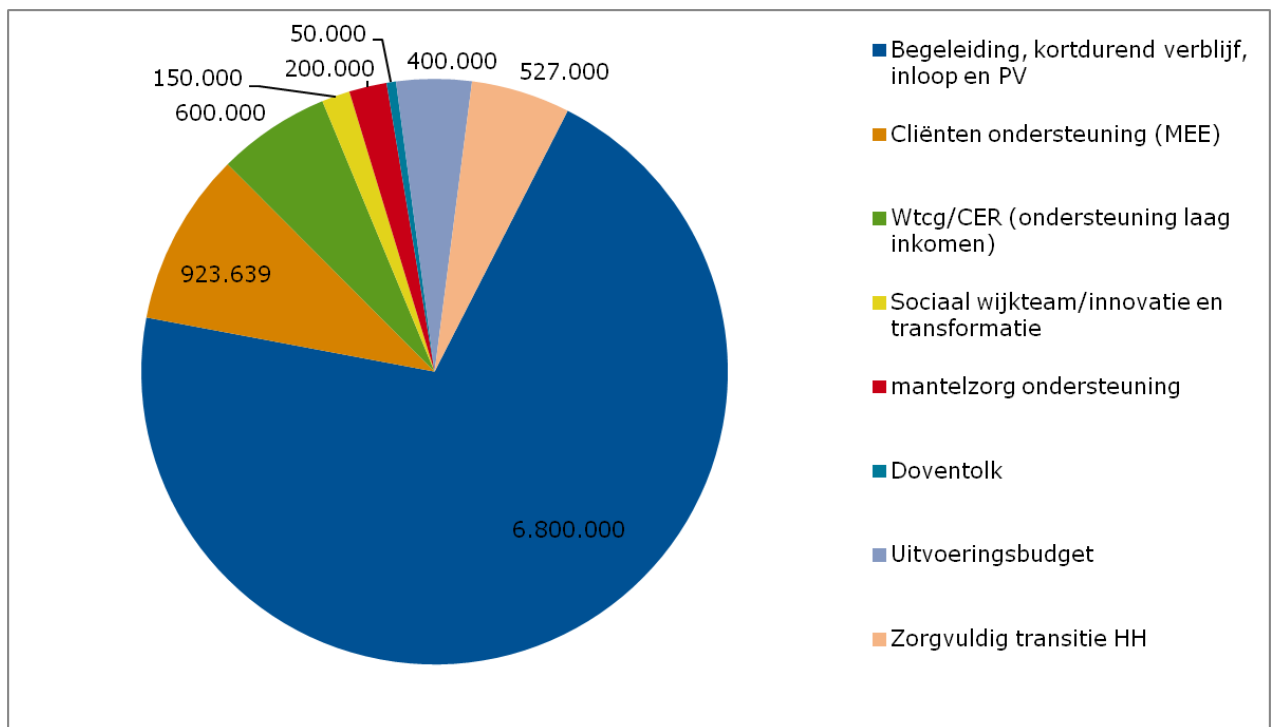
Door de overheveling van taken wordt de gemeente vanaf 2015 verantwoordelijk voor nieuwe doelgroepen. Het aantal inwoners dat zich met ondersteuningsvragen tot de gemeente wendt zal

daardoor toenemen. Deze toename zal op de korte termijn (nog) niet worden gecompenseerd door het effect van beleidswijzigingen.

We verwachten dat de Stadswinkel, de afdeling Zorg en Samenleving en de afdeling Juridisch Bestuurlijke Zaken hierdoor zwaarder zullen worden belast. Daarnaast vergen de extra taken structureel beleidsmatige aansturing en regie op de externe uitvoerders. Deze taken zijn ondergebracht bij de afdeling Beleid en Regie. Ook de ICT-kosten zullen toenemen en er zal een beroep gedaan moeten kunnen worden op specialistische diagnostische expertise. Uitgaande van het minimaal noodzakelijke kiezen we ervoor om voor 2015 een bedrag van €400.000 te reserveren voor uitvoeringskosten.

4.2.9 financieel overzicht nieuwe Wmo-uitgaven

De bovenbeschreven keuzes leiden tot het volgende beeld van de beoogde uitgaven aan de nieuwe Wmo-taken, dat we als kaderstellend beschouwen voor de nadere uitwerking van het beleid.



Van het budget voor een zorgvuldige overgang (zie het cirkeldiagram aan het begin van deze paragraaf) resteert ruim € 525.000 om in te zetten voor een geleidelijke transformatie van de hulp bij het huishouden. Hiermee kan de bezuiniging worden verzacht en deels worden opgevangen. Er resteert dan voor 2015 een tekort van ongeveer € 250.000. Dit kan worden gedekt uit de reserve, die op 1 januari 2015 een omvang zal hebben van ongeveer € 700.000. Dit is de optelsom van de reserves die de beide gemeenten in 2014 aanhielden.

4.3 Rijksbijdrage voor nieuwe centrumtaken

Tot slot hevelt de rijksoverheid per 1 januari 2015 een bedrag van ruim 15 miljoen euro over naar de gemeente Nissewaard voor de uitvoering van de nieuwe centrumtaken beschermd wonen (€ 15.351.745) en nazorg uit maatschappelijke opvang (€ 94.656). Deze voorzieningen zijn bestemd voor alle inwoners van de Zuid-Hollandse eilanden en dus niet uitsluitend voor inwoners

van Nissewaard. De besteding van deze middelen (in relatie tot het te voeren beleid en de andere centrumtaken) zal daarom regionaal worden afgestemd en in een afzonderlijk regionaal beleidsplan beschermd wonen worden verankerd. In dit lokale Wmo-beleidsplan komen de centrumtaken slechts zijdelings aan de orde.

4.4 Tot slot

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de financiële gegevens waarover Spijkenisse en Bernisse medio 2014 konden beschikken. In de periode daarna kunnen zich ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven om budgetten bij te stellen en middelen anders te verdelen.

Op dit moment is het nog niet mogelijk om betrouwbare ramingen te maken van de uitgaven aan de Wmo in 2016 en verder. Voor deze jaren wordt een objectief verdeelmodel voor de rijksbijdrage ontwikkeld, dat mogelijk tot andere uitkomsten zal leiden dan het verdeelmodel dat voor 2015 is gehanteerd en gebaseerd is op historische uitgaven. De septembercirculaire 2014 zou meer duidelijkheid moeten geven over de rijksbijdrage die we vanaf 2016 mogen verwachten.

Verder is van belang dat het sociaal deelfonds, dat vanaf 2015 binnen het gemeentefonds wordt ingesteld, in 2018 weer wordt opgeheven. Vanaf dat moment vallen de Wmo-middelen (en de middelen voor de Jeugdwet en de Participatiewet) weer geheel binnen de reguliere uitgangspunten van het gemeentefonds en de Financiële-verhoudingswet. Tot en met 2017 mag de gemeente de middelen uit het sociaal deelfonds echter uitsluitend besteden binnen het sociaal domein. In alle jaren geldt het principe van horizontale verantwoording: over de besteding van de middelen wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad en niet aan het Rijk.

DEEL 2

Beleidsuitgangspunten

5. Netwerken, vrijwilligerswerk en mantelzorg

Het doel van de Wmo is om de zelfredzaamheid en participatie van burgers te versterken. In onze sociale visie is zelfredzaamheid onlosmakelijk verbonden met participatie: wie niet participeert, mag niet als zelfredzaam beschouwd worden en wie niet zelfredzaam is, kan niet participeren. Op dit punt wijken we mogelijk enigszins af van de visie achter de Wmo 2015, waarin participatie en zelfredzaamheid als gescheiden begrippen worden gepresenteerd.

Zelfredzaamheid wordt in de sociale visie omschreven als: de mate waarin een individu of huishouden op eigen kracht in zijn behoeften kan voorzien. Hoe beter dit lukt, hoe makkelijker het ook wordt om te participeren en langs die weg nóg zelfredzamer te worden. In de praktijk is dit minder vanzelfsprekend dan het klinkt. Aangeboren beperkingen en ingrijpende levensgebeurtenissen kunnen er toe leiden dat mensen de omgekeerde weg bewandelen en gaandeweg de aansluiting bij de samenleving verliezen.

5.1 Ambitie

In dit verband zien we de uitvoering van de Wmo als een integraal onderdeel van het lokaal sociaal beleid. We willen hiermee bereiken dat elke inwoner van Nissewaard –waar nodig met ondersteuning– in staat is om een voldoende niveau van zelfredzaamheid te bereiken. Vanuit deze basis kan men op eigen kracht doorgroeien naar volledige zelfredzaamheid, al realiseren we ons dat dat niet voor iedereen haalbaar zal zijn.

Op basis van onze sociale visie en de zelfredzaamheidsmatrix beschouwen we een persoon als voldoende zelfredzaam als hij of zij:

- a. veilige en toereikende huisvesting heeft;
- b. stabiele en gelijkwaardige relaties onderhoudt met huisgenoten;
- c. geestelijk en lichamelijk gezond is, dan wel volledig meewerkt aan de behandeling van gezondheidsklachten;
- d. voldoende inkomsten heeft om zonder uitkering in de basisbehoeften te voorzien;
- e. eventuele schulden zelf kan beheren en verminderen;
- f. voldoende mobiel is om sociale contacten buitenshuis te onderhouden en deel te nemen aan dagbestedingsactiviteiten;
- g. een dagbesteding heeft die positief bijdraagt aan de eigen zelfredzaamheid (opleiding, re-integratietraject, betaald werk) en/of de zelfredzaamheid van anderen (verzorging en opvoeding van thuiswonende kinderen, vrijwilligerswerk, mantelzorg);
- h. bij problemen op het gebied van participatie en zelfredzaamheid terug kan vallen op een stabiel en toereikend sociaal netwerk.

5.2 Ondersteuning van beperkt zelfredzame inwoners

Wanneer inwoners bij de gemeente melding maken van een probleem, gaan we na of de aanvrager op één of meer van de bovengenoemde leefgebieden onvoldoende zelfredzaam is. Is dat het geval, dan kan inzet van voorzieningen aan de orde zijn. Op grond van uitvoeriger onderzoek naar de situatie van de aanvrager, waarin ook aspecten als inkomen, vermogen en belastbaarheid van het netwerk worden meegenomen, bepalen we vervolgens of de voorziening ook daadwerkelijk wordt verstrekt. Het is mogelijk dat tijdens dit onderzoek zelfredzaamheidsproblemen worden geconstateerd die niet met Wmo-voorzieningen kunnen worden opgelost. In dat geval verwijzen we door naar deskundige hulpverleners binnen of buiten de gemeentelijke organisatie.

De regie over de geboden ondersteuning blijft normaalgesproken bij de inwoner of diens netwerk: hij of zij maakt zelf afspraken met hulpverleners en zorgt ervoor dat verschillende vormen van hulp goed op elkaar worden afgestemd. Ook dit is een vorm van eigen verantwoordelijkheid. De wettelijke bepaling dat de aanvrager het recht heeft om (voorafgaand aan het onderzoek van de gemeente) een persoonlijk plan in te dienen, sluit hier ook bij aan en nemen we als zodanig op in onze toegangsprocedure. Inwoners die een participatie- of zelfredzaamheidsprobleem bij de gemeente melden, worden ook gewezen op de mogelijkheden voor onafhankelijke cliëntondersteuning.

In complexe situaties, waarin sprake is van multiproblematiek of de cliënt en zijn netwerk niet in staat zijn om zelf de hulp te organiseren, kunnen we als gemeente besluiten om (al dan niet tijdelijk) de regie te nemen en externe deskundigen uit te nodigen om 'aan te schuiven'. Er wordt dan gezamenlijk een ondersteuningsplan opgesteld en uitgevoerd volgens het principe 'één gezin, één plan, één regisseur'. Normaalgesproken kan dit alleen als de cliënt het ook wil. Zo nodig zetten we bemoeizorg in om de cliënt daarvan te overtuigen. Een meerderjarige inwoner dwingen om zorg te accepteren is echter alleen mogelijk als deze een gevaar vormt voor zichzelf of zijn omgeving. Dit is alleen in uitzonderlijke situaties aan de orde, bijvoorbeeld als er sprake is van huiselijk geweld of ernstige verwaarlozing. De Wmo verschilt op dit punt van de Jeugdwet, die meer mogelijkheden biedt om jeudigen, maar ook hun ouders of verzorgers, te dwingen om toezicht of behandeling te accepteren.

In alle gevallen is het uitgangspunt dat de ondersteuning wordt beëindigd als de cliënt (weer) voldoende zelfredzaam is en er vertrouwen is dat hij of zij zich duurzaam op dit niveau kan handhaven. Daarbij realiseren we ons dat sommige inwoners dit niveau buiten hun schuld nooit (meer) kunnen bereiken en levenslang ondersteuning nodig zullen hebben. In dat geval zullen wij die ondersteuning ook blijven bieden.

5.3 Ontstaan en behoud van sociale cohesie

Een belangrijk uitgangspunt van onze sociale visie is dat inwoners zelf verantwoordelijk zijn voor het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk. We gaan ervan uit dat mensen intrinsiek (van binnenuit) gemotiveerd zijn om betekenisvolle contacten aan te gaan met andere mensen en daarvoor ook de vaardigheden bezitten. Inwoners bij wie dit niet vanzelf gaat, willen we ondersteunen in dit proces. In eerste instantie zetten we hierbij algemene voorzieningen in als het Algemeen maatschappelijk werk (Amw), MEE, de ouderenadviseurs en de inloopvoorzieningen in de GGZ. In tweede instantie kan maatwerk worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van het actief organiseren van een netwerk van vrijwilligers rondom een kwetsbaar persoon.

Een gemeenschap ontstaat doordat de netwerken van afzonderlijke personen elkaar gedeeltelijk overlappen en daardoor met elkaar verweven raken. De samenhang tussen mensen in een gemeenschap duiden we aan met de term sociale cohesie. In sommige delen van de gemeente Nissewaard (met name in de kleine kernen) is dit al van oudsher aanwezig, terwijl in andere gebieden inwoners meer op zichzelf aangewezen zijn. Voor volledig zelfredzame mensen hoeft dat geen probleem te zijn, maar voor kwetsbare inwoners vormt een gebrek aan sociale cohesie een extra belemmering om zelfstandig te blijven en aansluiting te houden bij de samenleving. Behoud van bestaande sociale verbanden en het versterken van de gemeenschapszin in gebieden waar deze nog onvoldoende aanwezig is, is daarom een expliciete doelstelling van het sociaal beleid.

5.3.1 versterking van de nulde lijn

Met name in de sociaal zwakkere delen van de gemeente streven we naar innovatie en versterking van de zogenaamde nulde lijn, waartoe we alle vrij toegankelijke voorzieningen rekenen die

inwoners in staat stellen om door deelname aan activiteiten buitenshuis een effectief persoonlijk netwerk op te bouwen en te behouden. Verenigingen en laagdrempelige ontmoetingsmogelijkheden dicht bij huis spelen daarbij een essentiële rol. Wmo-voorzieningen die collectief worden aangeboden, en daardoor ontmoetingen tussen cliënten stimuleren, maken onderdeel uit van deze nulde lijn. Behalve voor ontmoeting biedt de nulde lijn ook gelegenheid voor het doen van vrijwilligerswerk.

Bij de invulling van dit deel van het sociaal domein laten we nadrukkelijk ruimte voor particulier initiatief, co-productie tussen inwoners en gemeente en kleinschalige ontwikkelingen op het niveau van afzonderlijke buurten, wijken en kernen. Gemeenschapszin kan immers niet worden opgelegd, maar moet 'van onderop' ontstaan en organisch groeien. Als gemeente willen we hierbij een faciliterende (voorwaardenscheppende) rol spelen. Dit doet ook recht aan de diversiteit aan gemeenschappen en daaruit voortvloeiende verschillen in vraag en aanbod binnen en tussen de kernen die samen de gemeente Nissewaard vormen.

Deelnemers aan de Wmo-consultatiebijeenkomsten op 19 juni 2014 wezen er op dat er sprake is van 'vraagarmoede': mensen melden zich vaak pas bij instanties als hun zorgvraag al te complex is om adequate ondersteuning te kunnen bieden vanuit de 'eerste lijn' (laagdrempelige, kortdurende vormen van zorg). Ook bij dit vraagstuk speelt de nulde lijn een belangrijke rol: door ontmoetingen tussen inwoners worden problemen eerder gesignaleerd en kan hiervan al in een vroeg stadium melding worden gemaakt bij de gemeente. Daarnaast vervult de nulde lijn een functie bij het ontlasten van mantelzorgers en bij het leggen van verbindingen naar de eerste lijn, waartoe we de ambulante vormen van hulpverlening, maatschappelijke ondersteuning en zorg rekenen. Op termijn zal dit er toe leiden dat er minder vaak een beroep hoeft te worden gedaan op zwaardere vormen van zorg.

5.3.2 maatregelen

Om gericht te kunnen verwijzen naar de voorzieningen in de nulde lijn, stellen we op korte termijn samen met MEE een sociale kaart op. Deze dient niet alleen als hulpmiddel voor het beoordelen van ondersteuningsvragen, maar geeft ook inzicht in welke voorzieningen nog ontbreken of eventueel dubbel worden aangeboden. Ook de processen rondom het kerngericht werken in Bernisse en de wijkontwikkelingsplannen voor Spijkenisse geven ons inzicht in de behoeften van bewoners en de mate waarin het bestaande voorzieningenaanbod daarin voorziet. Op basis van deze informatie ontwikkelen we een integrale visie op de voorzieningen in de nulde lijn, in relatie tot de achterliggende voorzieningen in de eerste en tweede lijn. Het stimuleren en ondersteunen van vrijwilligerswerk is daarnaast een expliciet aandachtspunt voor de nulde lijn.

Vervolgens bepalen we wat er vanuit elk deelgebied van het sociaal beleid (Wmo, jeugd, sociale zaken e.d.) kan worden bijgedragen aan de uitvoering van de visie op de nulde lijn. Deze bijdrage leggen we vast in een deelplan bij het betreffende beleidsplan. In het overzicht van Wmo-deelplannen in paragraaf 9.2.1 nemen we daarom ook een deelplan 'bijdrage Wmo aan versterking nulde lijn' op.

5.4. Onderlinge hulp, vrijwilligerswerk en mantelzorg

Bij de uitvoering van de Wmo richten we ons op meerderjarige inwoners⁷ die door lichamelijke, psychosociale en/of verstandelijke beperkingen onvoldoende zelfredzaam zijn en onvoldoende

⁷ Zoals eerder aangegeven vormt de verstrekking van hulpmiddelen en woningaanpassingen aan minderjarigen hierop een uitzondering.

kunnen participeren. Wanneer zij deze problemen niet zelfstandig of met hulp van huisgenoten kunnen oplossen, verwachten we dat zij allereerst een beroep doen op hun sociale netwerk.

In de sociale visie onderscheiden we drie soorten hulp die het netwerk kan bieden: onderlinge hulp, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Onderlinge hulp en mantelzorg worden geboden door en aan mensen die men al (goed) kent. Bij vrijwilligerswerk is dat niet altijd het geval. Niettemin kunnen vrijwilligers een waardevolle aanvulling op het netwerk zijn.

Een specifieke vorm van onderlinge hulp binnen de Wmo is de gebruikelijke zorg van huisgenoten. Dit beginsel was ook al opgenomen in de Wmo 2007. In de Wmo 2015 wordt het uitgebreid met gebruikelijke begeleiding, waaronder ondermeer wordt verstaan het overnemen van de administratie en meegaan naar de huisarts.

onderlinge hulp:

vrijwillige en onbetaalde hulp die gebaseerd is op een persoonlijke band tussen hulpverlener en ontvanger, maar een te beperkt tijdsbeslag kent om te worden aangemerkt als mantelzorg.

mantelzorg:

onbetaalde hulp die over een periode van tenminste drie aaneengesloten maanden en gedurende minimaal acht uur per week wordt verleend aan een persoon met wie de zorgverlener voor aanvang van de zorg al een persoonlijke band had. Dit volgt uit de jurisprudentie over de Wet maatschappelijke ondersteuning.

vrijwilligerswerk:

werk dat in georganiseerd verband, maar onverplicht en onbetaald wordt uitgevoerd voor anderen waarmee men op voorhand geen persoonlijke band heeft of voor de samenleving als geheel.

5.4.1. maatregelen voor het stimuleren van vrijwilligerswerk

Voor zover vrijwilligers en minder zelfredzame mensen elkaar niet spontaan vinden, spelen de gemeente en maatschappelijke organisaties hierbij een bemiddelende rol. In dit verband maken we een doorstart met de digitale vrijwilligersvacaturebank. De behoefte aan een vacaturebank kwam ook duidelijk naar voren tijdens het consultatietraject in juni 2014.

Hoewel geen vrijwilligerswerk in de strikte zin van het woord, willen we ook de tegenprestatie van bijstandsgerechtigden gaan inzetten om zowel de sociale cohesie (via de nulde lijn) als de individuele ondersteuning van minder zelfredzame inwoners te versterken. Hoewel bijstandsgerechtigden zelf uiteraard ook niet in alle opzichten zelfredzaam zijn, leggen we de nadruk op wat deze inwoners wél kunnen waarmee zij andere mensen kunnen helpen. Bijstandsgerechtigden kunnen zelf een voorstel doen voor invulling van de tegenprestatie. Zij kunnen hierbij desgewenst putten uit de vrijwilligersvacaturebank. De invulling van de tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing van regulier werk van bijvoorbeeld huishulpen of welzijnswerkers.

In Bernisse zijn in het kader van kerngericht werken zes kernplatforms opgericht. Een aantal van deze platforms wil aan de slag met het thema vrijwilligerswerk in de zorg. Tot eind 2014 worden zij hierbij door de gemeente Bernisse ondersteund. Daarna wordt het kerngericht werken

overgedragen aan de gemeente Nissewaard. In het deelplan 'betrekken van belanghebbenden bij het beleid', dat uiterlijk 1 april 2015 gereed is, geven we aan hoe we deze werkwijze in de nieuwe organisatie implementeren.

Op 19 juni 2014 zijn er twee consultatiebijeenkomsten over het Wmo-beleid gehouden met inwoners en maatschappelijke organisaties uit Nissewaard. In deze bijeenkomsten behaalde vrijwilligerswerk respectievelijk de eerste en tweede plaats in de rangorde van thema's die volgens de deelnemers een hoge prioriteit moeten krijgen in het Wmo-beleid. Dit geeft aan dat vrijwilligerswerk een thema is dat in de lokale samenleving sterk leeft.

De deelnemers hadden in dit verband de volgende adviezen voor de gemeente:

- overschat de beschikbaarheid van vrijwilligers niet. Er zijn veel tweeverdieners en oudere mensen werken langer door of passen op de kleinkinderen;
- zet vrijwilligers naast professionals, verbind deze werelden en laat vrijwilligers en mantelzorgers door professionals ondersteunen;
- investeer in deskundigheidsbevordering bij vrijwilligers;
- organiseer een (professionele) achtervang voor vrijwilligers en mantelzorgers die het zwaar hebben en niet meer kunnen of willen doorgaan.

Deze adviezen komen overeen met de uitkomsten van gesprekken met de Wmo-adviesraden over dit thema en de eerder in de gemeente Bernisse gehouden bijeenkomsten over de nulde lijn en de veranderingen in de zorg. Ze vormen daarmee waardevolle input voor de nog te ontwikkelen visie op de nulde lijn, waarin het vrijwilligersbeleid van de gemeente Nissewaard kan worden geïntegreerd.

5.4.2. maatregelen voor de ondersteuning van mantelzorgers

In de Wmo-consultatiebijeenkomsten kwam eveneens naar voren dat veel mensen zich zorgen maken over de (over)belasting van mantelzorgers. Gemeente en zorgaanbieders zouden mantelzorgers moeten laten weten waar ze terecht kunnen als ze het gevoel hebben dat ze niet meer verder kunnen. Voorkomen van overbelasting, zodat de mantelzorger zijn taken kan blijven uitvoeren, wordt heel belangrijk gevonden. Professionele zorgverleners zouden beter kunnen samenwerken met mantelzorgers en overbelasting eerder kunnen signaleren door vaker te vragen hoe het gaat en tijdig in te grijpen.

Daarnaast wordt een beroep gedaan op de gemeente om de kwaliteit van de professionele zorg te waarborgen en "empathisch" te indiceren, met oog voor de positie van de mantelzorger(s). Aan dit laatste aspect willen we invulling geven door de belastbaarheid van het netwerk (inclusief de mantelzorger(s)) expliciet mee te nemen in het Wmo-onderzoek en de afweging die op grond daarvan wordt gemaakt om wel of geen voorzieningen toe te kennen.

5.4.2.1 respijtzorg

Respijtzorg (waaronder kortdurend verblijf in een zorginstelling) is een specifieke vorm van mantelzorgondersteuning. Het doel hiervan is om mantelzorgers te ontlasten en (daardoor) de cliënt in staat te stellen om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen. Deze taak wordt vanuit de AWBZ met een korting overgeheveld naar de gemeenten. De huidige praktijk kan daardoor niet één op één worden voortgezet. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met het groeiend belang van respijt zorg onder de Wmo 2015, waarin meer verantwoordelijkheid bij cliënten en hun mantelzorgers wordt gelegd.

Mantelzorgorganisaties hebben eerder al aangegeven veel behoefte te hebben aan getrainde mantelzorgondersteuners. Samen met deze organisaties hebben we een training ontwikkeld die gericht is op activering van uitkeringsgerechtigden, zodat zij vervolgens als mantelzorgondersteuner kunnen worden ingezet. De Participatiewet biedt wellicht mogelijkheden om dit instrument breder in te zetten. Omdat het mes hierbij aan twee kanten snijdt (meer ondersteuning voor mantelzorgers én activering van uitkeringsgerechtigden) willen we dit beleid in 2015 en verder voortzetten.

5.4.2.2. jaarlijkse waardering van mantelzorgers

Tot en met 2014 werd er jaarlijks in de vorm van een geldbedrag een 'compliment' uitgedeeld aan mantelzorgers. Met ingang van 2015 worden de middelen hiervoor overgeheveld naar de gemeenten, die hiermee een lokale waarderingsregeling kunnen vormgeven.

De blijk van waardering is bestemd voor (alle) "mantelzorgers van cliënten in de gemeente". Het gaat niet alleen om cliënten van de Wmo (inclusief inwoners die een melding hebben gedaan maar aan wie geen voorziening is verstrekt), maar nadrukkelijk ook om de Jeugdwet. Het staat de gemeente vrij om deze doelgroep verder uit te breiden met bijvoorbeeld mantelzorgers van AWBZ/Wlz cliënten. De gemeente zal dan wel moeten achterhalen wie deze mensen zijn, aangezien hun gegevens niet als zodanig bij de gemeente bekend zijn. De woonplaats van de cliënt bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is. Het kan dus voorkomen dat Nissewaard een blijk van waardering geeft aan een inwoner van een andere gemeente en vice versa.

De gemeente moet in de Wmo-verordening vastleggen hoe de jaarlijkse blijk van waardering wordt ingevuld. Omdat de verordening gelijktijdig met dit beleidsplan moet worden vastgesteld, nemen we hierin op dat het college nadere regels zal vaststellen voor de invulling van de jaarlijkse waardering. Deze verwerken we in het Besluit maatschappelijke ondersteuning (een nadere uitwerking van de verordening) dat op 1 januari 2015 in werking treedt. Met het oog hierop zorgen we ervoor dat er uiterlijk 1 november 2014 een voorstel gereed is voor de invulling van de jaarlijkse blijk van waardering voor mantelzorgers. Dit voorstel wordt in samenspraak met belanghebbenden geformuleerd.

5.4.3. nadere uitwerking beleid

De gemeenteraad van Spijkenisse heeft in 2012 het beleidskader 'Vrijwilligerswerk en mantelzorg in Spijkenisse; vrijwilligers- en mantelzorgbeleid 2013 en verder' vastgesteld. Onderdelen van dit beleid zijn inmiddels door de gemeente Bernisse overgenomen. Een voorbeeld is de samenwerking rondom de vrijwilligersvacaturebank. De gemeenteraad van Bernisse heeft aangegeven het beleid voor mantelzorgers en vrijwilligers te willen integreren in het Wmo-beleidsplan.

Bij de vorming van de gemeente Nissewaard kiezen we ervoor om het beleid in eerste instantie te harmoniseren, wat wil zeggen dat de nota die door Spijkenisse is vastgesteld ook het beleidskader van de gemeente Nissewaard wordt.

In paragraaf 4.2.5 is aangegeven dat we in 2015 extra middelen reserveren voor mantelzorgondersteuning. Hiervoor wordt een bestedingsvoorstel opgesteld dat inhoudelijk aansluit op voornoemde nota. Met het oog op de verankering van delen van dit voorstel in het uitvoeringsbesluit bij de verordening, zorgen we ervoor dat dit bestedingsvoorstel uiterlijk op 1 november 2014 gereed is. Omdat het voorstel binnen de (dan) vastgestelde beleids- en financiële kaders past, kan de besluitvorming hierover in beginsel beperkt blijven tot de colleges. Indien de agenda van de gemeenteraden dat nog toelaat, worden zij van tevoren geraadpleegd over het te nemen besluit.

De looptijd van dit beleidsplan (2015 en 2016) beschouwen we verder als een overgangperiode waarin we monitoren of de hier beschreven activiteiten voldoende tegemoet komen aan de ondersteuningsbehoefte van vrijwilligers en mantelzorgers in Nissewaard. Zo nodig treffen we aanvullende maatregelen. (Mede) op basis van de integrale visie op de nulde lijn, die uiterlijk 1 januari 2016 gereed zal zijn, bekijken we of het beleid voor ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers vanaf 2017 willen herzien.

5.5. Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we het begrip zelfredzaamheid concreet gemaakt door te benoemen wanneer een inwoner in onze optiek voldoende zelfredzaam is, en beschrijven we in algemene zin hoe we in dit verband om zullen gaan met situaties waarin dat (nog) niet het geval is. Het sociale netwerk speelt daarbij een belangrijke rol. We beschouwen het als een eigen verantwoordelijkheid van inwoners om hier in te investeren en op die manier bij te dragen aan de sociale cohesie in buurten, wijken en kernen. Om hen hierbij te ondersteunen, investeren we in innovatie en versterking van de zogenaamde 'nulde lijn', bestaande uit voorzieningen die ontmoetingen tussen inwoners en maatschappelijke initiatieven faciliteren. Op basis van een nog te ontwikkelen, integrale visie op de nulde lijn maken we hierin nadere keuzes.

Daarnaast onderscheiden we drie soorten hulp die het netwerk kan bieden: onderlinge hulp, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Het beleid dat de gemeente Spijkenisse in 2012 heeft vastgesteld, zal in eerste instantie het kader vormen voor de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers in de gemeente Nissewaard. We monitoren of de hierin opgenomen maatregelen afdoende zijn om in de behoeften van de doelgroep te voorzien en sturen zo nodig bij. (Mede) op basis van de integrale visie op de nulde lijn bepalen we of we het beleid voor ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers vanaf 2017 willen herzien.

6. Voorzieningen

Vanuit de Wmo zetten we diverse voorzieningen in om inwoners op een voldoende niveau van zelfredzaamheid te brengen en te houden. Op een aantal van die voorzieningen gaan we in dit hoofdstuk uitvoeriger in.

6.1 Cliëntondersteuning

In de Wmo 2015 is cliëntondersteuning gedefinieerd als: 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

6.1.1 wettelijke bepalingen

Op grond van de Wmo 2015 zijn gemeenten verplicht om cliëntondersteuning als kosteloze algemene voorziening aan te bieden voor alle burgers. Het gaat dus niet alleen om Wmo-cliënten, maar ook om inwoners die problemen ondervinden op andere terreinen binnen het sociaal domein. Daarbij dient de gemeente zich niet te beperken tot de voorzieningen waarvoor zij zelf geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk is, maar ook informatie, advies en kortdurende ondersteuning te geven over aangrenzende domeinen zoals zorg, wonen en onderwijs.

Gemeenten hebben beleidsruimte bij het invullen van deze verantwoordelijkheid. De Wmo 2015 schrijft niet voor hoe of door wie de cliëntondersteuning moet worden uitgevoerd. De wet bepaalt wel dat cliëntondersteuning "onafhankelijk" moet zijn, d.w.z. dat de cliëntondersteuner moet handelen in het belang van de cliënten vanuit professionele autonomie, vergelijkbaar met sociaal raadslieden, maatschappelijk werkers en ouderenadviseurs. Burgers die een beroep doen op de Wmo, kunnen zelf bepalen of zij gebruik willen maken van cliëntondersteuning en wie zij ter ondersteuning willen meenemen bij het gesprek met de gemeente.

De AWBZ-budgetten voor cliëntondersteuning worden overgeheveld naar de gemeente en kunnen binnen de kaders van het sociaal deelfonds vrij worden besteed. Hierbij wordt van gemeenten verwacht dat zij de bestuurlijke afspraken over MEE respecteren (zie 4.2.2).

6.1.2 lokale uitwerking

Bij de uitvoering van cliëntondersteuning in de gemeente Nissewaard maken we onderscheid tussen het proces van cliëntondersteuning en de inzet van een cliëntondersteuner:

- a. cliëntondersteuning is het informeren, adviseren en eventueel verlenen van kortdurende ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie;
- b. cliëntondersteuners werken vanuit hun professionele autonomie in het belang van de burger.

Er zijn veel partijen die informele en formele vormen van cliëntondersteuning leveren. Behalve dat de externe organisaties met enige overlap ieder hun eigen doelgroep kennen, hebben de medewerkers verschillende inhoudelijke kennis, vaardigheden aangepast op de doelgroep en specialisaties in huis. We gaan ervan uit dat al deze kennis niet in één persoon verenigbaar kan zijn. Zelfs binnen één organisatie hebben medewerkers vaak verschillende specialismen. Er zullen dus verschillende vormen van cliëntondersteuning blijven bestaan. Door de hoofddoelen van cliëntondersteuning vast te leggen en te vertalen naar inkoop- en subsidievoorwaarden, willen we bereiken dat er toch enige uniformiteit ontstaat in de dienstverlening van de verschillende organisaties.

Als hoofddoelen van cliëntenondersteuning en begeleiding onderscheiden we:

1. vergroten van de zelfredzaamheid en participatie (groei en vooruitgang);
2. behoud van (zoveel mogelijk) zelfstandigheid en functies (behoud);
3. ontlasting van mantelzorgers en sociaal netwerk (verlichten/ontzorgen).

In het verlengde hiervan hanteren we als subsidie- of inkoopvoorwaarden dat organisaties die onafhankelijke cliëntondersteuning uitvoeren:

1. waar nodig gebruik maken van de zelfredzaamheidsmatrix, aangevuld met een inschatting van de belastbaarheid van de mantelzorger en het netwerk;
2. de methodiek "sociale netwerk strategie" hanteren.

Omdat cliëntondersteuning een algemene voorziening is, kunnen cliënten die hier ontevreden over zijn geen bezwaar en beroep aantekenen bij de gemeente. We menen dat de onafhankelijkheid en kwaliteit van de cliëntondersteuning in Nissewaard desondanks voldoende is geborgd door de wijze waarop het proces van integrale vraagverheldering is ingericht, de collegiale toetsing en intervisie binnen de uitvoerende organisaties en de beschikbaarheid van voorzieningen als een klachtencoördinator, (gemeentelijk) ombudsman en vertrouwenspersoon jeugd. We treffen daarom vooralsnog geen verdere maatregelen op dit gebied.

Vanaf 2015 monitoren we of het aanbod van cliëntondersteuning in de behoefte van alle doelgroepen voorziet, waarbij we bijzondere aandacht zullen besteden aan cliënten van de (openbare) geestelijke gezondheidszorg. Waar nodig treffen we aanvullende maatregelen.

6.2 Begeleiding

In de Wmo 2015 is begeleiding gedefinieerd als: activiteiten gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van de cliënt opdat hij zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving kan blijven.

6.2.1 wettelijke bepalingen

De Wmo 2015 schrijft voor dat de gemeente in het beleidsplan "bijzondere aandacht" geeft aan mogelijkheden om met begeleiding, waaronder dagbesteding, mensen in de eigen leefomgeving te laten blijven. Verder zegt de wet hier niets over, wat erop wijst dat de gemeente het beleid voor begeleiding naar eigen inzicht mag invullen. Voor 2015 geldt hierop nog één beperking in de vorm van overgangsrecht voor inwoners met een bestaande, ook in 2015 nog geldige AWBZ-indicatie. Zij houden nog uiterlijk tot eind 2015 recht op dezelfde zorg. De gemeente mag deze zorg echter wel opnieuw aanbesteden, wat er toe kan leiden dat de cliënt overgaat naar een andere aanbieder. Voor de uitvoering van begeleiding worden AWBZ-middelen overgeheveld naar de gemeente.

Gemeenten krijgen ook de verantwoordelijkheid voor het vervoer van en naar dagbesteding, dat tot nu toe grotendeels door zorgaanbieders wordt uitgevoerd. In 2013 is het vervoersbudget van de zorgaanbieders al met circa 40% gekort. Veel zorgaanbieders hebben daarom al maatregelen genomen om het aantal vervoersbewegingen terug te brengen. Gemeenten moeten in het beleidsplan aangegeven hoe zij willen omgaan met vervoer bij dagbesteding.

6.2.2. lokale uitwerking

In Nissewaard is begeleiding een maatwerkvoorziening, wat inhoudt dat deze pas wordt verstrekt nadat onderzoek heeft uitgewezen dat er geen andere manier is om (volledig) in deze behoefte te voorzien.

6.2.2.1 toewijzing via dynamisch selectiemodel (DSM)

We maken onderscheid tussen begeleiding in de thuissituatie en begeleiding in de vorm van dagbesteding. In beide gevallen is het uitgangspunt dat de inwoner centraal staat en de best passende ondersteuning krijgt. Dit waarborgen we door alleen aanbieders te selecteren die voldoen aan een aantal specifieke kwaliteitseisen. Met deze aanbieders sluiten we een raamovereenkomst die toegang geeft tot het Dynamisch Selectie Model (DSM). Als ons onderzoek tot de conclusie leidt dat we een maatwerkvoorziening willen verstrekken, wordt de specifieke vraag van de betrokken inwoner in (de online omgeving van) het DSM geplaatst. Aanbieders kunnen hier op reageren, waarna we de best passende inschrijving selecteren. Voor nadere informatie over deze procedure verwijzen we naar het document "Aanbesteding individuele begeleiding en dagbesteding"

De raamovereenkomst met aanbieders wordt aangegaan voor een periode van zes jaar, waarbij individuele uitvoeringscontracten steeds voor één jaar worden afgesloten. Voor cliënten hanteren we, afhankelijk van de geconstateerde problematiek, een indicatietermijn van één tot vijf jaar.

6.2.2.2 monitoring resultaten

Gedurende de levering van de begeleiding monitoren we in hoeverre het doel en de afgesproken resultaten worden behaald. Via de klanttevredenheidsmonitor van het DSM gaan we na of de cliënt (en op termijn ook diens netwerk) tevreden is met de geboden ondersteuning. Tot slot meten we hoe de aanbieder scoort op innovatie, inzet en gebruik van voorliggende algemene voorzieningen en inzet van lichtere vormen van begeleiding. De resultaten van deze metingen zijn van invloed op de toewijzingscriteria binnen het dynamisch selectiemodel.

6.2.2.3 vervoer naar dagbesteding

Voor wat betreft het vervoer naar dagbesteding kijken we eerst of de cliënt dit zelf kan organiseren. Is dat niet het geval, dan wordt de aanvraag inclusief vervoer toegewezen aan één van de aanbieders. Pas in laatste instantie zetten we collectief vervoer in voor het vervoer naar dagbesteding. De praktijk zal uitwijzen hoe vaak hier gebruik van gemaakt moet worden. Deze ervaringen worden meegenomen in de herziening van het vervoerssysteem (zie 6.5).

6.2.2.4 inzet extra middelen

In hoofdstuk 4 hebben we al aangegeven dat we –in elk geval in 2015- meer middelen uittrekken voor begeleiding dan de rijksoverheid naar ons overhevelt. Hiermee hopen we bij te dragen aan een zachte landing voor bestaande cliënten en een vlotte implementatie van de nieuwe werkwijze bij de aanbesteding van begeleiding.

6.3 Beschermd wonen

Beschermd wonen is een (nieuwe) centrumtaak die de gemeente Nissewaard als zodanig uitvoert en financiert voor alle gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden. De middelen voor beschermd wonen worden per 1 januari 2015 vanuit de AWBZ overgeheveld naar de centrumgemeenten. Er wordt geen korting toegepast op het budget.

In de Wmo 2015 is beschermd wonen omschreven als: wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorend toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Concreet gaat het om het bieden van onderdak en begeleiding aan de doelgroep die tot en met 2014 aanspraak kon maken op het zorgzwaartepakket (zzp) GGZ categorie C in de AWBZ. Niet de behandeling van psychische klachten, maar de op participatie gerichte ondersteuning vanuit een beschermende woonomgeving staat bij deze personen centraal.

6.3.1. wettelijke bepalingen

Beschermd wonen is de enige voorziening die op grond van de Wmo 2015 niet als algemene voorziening mag worden aangeboden. Het is dus altijd een maatwerkvoorziening. Voor cliënten die al in 2014 geïndiceerd waren voor beschermd wonen geldt een overgangstermijn van minimaal vijf jaar, waarin zij onder de huidige voorwaarden in de voorziening mogen blijven. De centrumgemeenten krijgen de regie over de plaatsing van nieuwe bewoners. Verder schrijft de Wmo 2015 voor dat het gemeentelijk beleid erop gericht is dat cliënten die beschermd wonen of opvang ontvangen een veilige woonomgeving hebben en indien mogelijk weer in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. De criteria om in aanmerking te komen voor beschermd wonen moeten in de verordening worden opgenomen.

6.3.2. lokale uitwerking

Beschermd wonen is voor de gemeente een nieuw beleidsterrein, waarover nog de nodige kennis moet worden opgedaan. Bovendien betreft het een zeer kwetsbare doelgroep. Omdat het om een centrumtaak gaat, worden beslissingen over beleid en financiering afgestemd met de regiogemeenten. Om deze redenen willen we in 2015 (nog) geen grote beleidswijzigingen doorvoeren bij beschermd wonen. Onze aandacht gaat nu primair uit naar de implementatie van deze nieuwe taak in de nieuwe organisatie van de gemeente Nissewaard, zodat de continuïteit van zorg en dienstverlening in 2015 kunnen worden gegarandeerd. In dit kader krijgen bestaande aanbieders van beschermd wonen op de Zuid-Hollandse eilanden gelegenheid om voor 2015 een subsidieaanvraag in te dienen. Uitgangspunt daarbij is het vanuit de AWBZ aan ons overgehevelde budget.

Voor de periode na 2015 wordt nieuw beleid ontwikkeld, waarbij ook gekeken zal worden naar mogelijkheden om de ondersteuning in het kader van beschermd wonen doelmatiger vorm te geven. Voor de ontwikkeling en implementatie van dit beleid trekken we expertise aan op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg. Evenals de regiovisie huiselijk geweld zal het beleidsplan beschermd wonen als afzonderlijk beleidskader (regionaal) worden vastgesteld, zo mogelijk per 1 juli 2015. Dit neemt niet weg dat beschermd wonen ook binnen het lokale Wmo-beleid een aandachtspunt blijft.

6.3.3. inloopfunctie GGZ

In het kader van de Wmo 2015 ontvangen *alle* gemeenten middelen voor de financiering van inloopvoorzieningen in de geestelijke gezondheidszorg. Hoewel er overlap is met de doelgroep van beschermd wonen, betreft dit dus geen centrumfunctie maar een verantwoordelijkheid die elke gemeente afzonderlijk moet vormgeven. Niet alle gemeenten beschikken echter over een inloopvoorziening.

Op de Zuid-Hollandse eilanden zijn momenteel vier dagactiviteitencentra aanwezig in Oud-Beijerland, Sommeldijk, Hellevoetsluis en Spijkenisse. We hebben de regiogemeenten voorgesteld om de beschikbare middelen per eiland te bundelen en in te zetten. Dit betekent dat we met de andere gemeenten op Voorne-Putten (indien mogelijk meerjarige) afspraken willen maken over de financiering van de voorzieningen in Spijkenisse en Hellevoetsluis. Deze afspraken (of een

alternatief voorstel indien dit niet haalbaar blijkt) worden zo spoedig mogelijk, maar in elk geval voor 1 januari 2015 ter besluitvorming aan de colleges voorgelegd. Het bedrag dat de rijksoverheid voor deze functie overhevelt is daarbij taakstellend.

6.4 Hulp bij het huishouden

De Wmo 2007 kende het begrip huishoudelijke verzorging, dat werd omschreven als: het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het *verzorgen* van het huishouden van een persoon dan wel van de leefeenheid waartoe een persoon behoort.

In de Wmo 2015 keert dit begrip niet terug. Wel wordt het (kunnen) voeren van een *gestructureerd* huishouden gezien als een aspect van zelfredzaamheid. Dit blijkt uit de definitie van zelfredzaamheid die in de wet is opgenomen. De term gestructureerd is in dit verband van belang omdat deze veel meer afgebakend is dan de formulering in de Wmo 2007, waarin het verzorgen van het huishouden centraal stond. Dit zou kunnen betekenen dat inwoners vanaf 2015 minder snel een beroep kunnen doen op hulp bij het huishouden in de Wmo. Gezien de forse korting op de rijksbijdrage voor deze voorziening, lijkt dit in elk geval wel de bedoeling van de wetgever te zijn.

6.4.1. wettelijke bepalingen

Het feit dat hulp bij het huishouden in de Wmo 2015 niet meer met name wordt genoemd, betekent volgens de VNG niet dat gemeenten deze voorziening niet meer hoeven te verstrekken. Tegelijkertijd is de VNG van mening dat de Wmo 2015 gemeenten geen duidelijke richtlijnen geeft voor het te voeren beleid.

Hulp bij het huishouden is nu een maatwerkvoorziening. De Wmo 2015 maakt het mogelijk om dit om te zetten in een algemene voorziening. In paragraaf 3.4 is al toegelicht dat de gemeente bij algemene voorzieningen meer beleidsvrijheid heeft als het gaat om het vragen van een eigen bijdrage, mede omdat er geen rekening hoeft te worden gehouden met het stapelingseffect. De keerzijde hiervan is dat het totaal aan eigen bijdragen dat een inwoner voor verschillende sociale voorzieningen moet betalen mogelijk hoger wordt dan hij redelijkerwijs kan opbrengen. Als inwoners hierdoor verstoken dreigen te blijven van noodzakelijke hulp, moet de gemeente alsnog een maatwerkvoorziening verstrekken en schiet de maatregel (althans voor deze cliënten) zijn doel voorbij.

Het omzetten van hulp bij het huishouden naar een algemene voorziening maakt het in principe ook mogelijk om deze voorziening voor een deel van de doelgroep algemeen gebruikelijk te verklaren. Hulp bij het huishouden is immers ook op de vrije markt verkrijgbaar en is daarmee geen typische Wmo-voorziening. De jurisprudentie over hulp bij het huishouden biedt mogelijk aanknopingspunten om te beredeneren dat bepaalde inwoners ook zonder de Wmo over hulp bij het huishouden zouden kunnen beschikken, bijvoorbeeld omdat zij voldoende inkomen en/of vermogen hebben om hiervoor een marktconforme prijs te betalen. Zoals eerder aangegeven zijn algemene uitsluitingen in de Wmo echter niet toegestaan. De gemeente zal dus steeds per afzonderlijke aanvraag moeten motiveren waarom hulp bij het huishouden in dat specifieke geval als algemeen gebruikelijk mag worden beschouwd.

In de wet is geen overgangsrecht opgenomen voor cliënten die als gevolg van beleidswijzigingen hun aanspraken op bestaande Wmo-voorzieningen (waaronder hulp bij het huishouden) verliezen. Voor bestaande Wmo-voorzieningen geldt dat afgegeven beschikkingen in principe gewoon geldig blijven tot de einddatum die in de beschikking is opgenomen. Daarna mag de gemeente de ondersteuningsvraag opnieuw beoordelen volgens het nieuwe beleid. Op grond van de Algemene

Wet Bestuursrecht (AWB) heeft de gemeente echter de mogelijkheid om lopende beschikkingen te herzien als de omstandigheden dat vereisen.

6.4.2 lokale uitwerking

In hoofdstuk 4 hebben we al aangegeven dat het beleid voor hulp bij het huishouden moet worden herzien om de bezuinigingen op de rijksbijdrage voor deze voorziening duurzaam te kunnen opvangen. Hulp bij het huishouden wordt al sinds de invoering van de Wmo in 2007 aanbesteed en verdeeld via het dynamisch selectiemodel (DSM). We mogen daarom aannemen dat de kostprijs van dit product al is geoptimaliseerd en dat een verdere (substantiële) verlaging niet haalbaar is. De uitgaven aan dit product kunnen dan alleen nog worden verminderd door het aantal uren dat de gemeente vergoedt terug te brengen.

Duidelijk is dat omzetting naar een algemene voorziening de enige manier is om hiervoor ruimte te creëren. De nadere uitwerking van deze maatregel luistert echter nauw. Voorkomen moet worden dat het beleid zijn doel voorbij schiet omdat onvoldoende rekening is gehouden met beperkingen in de (financiële) draagkracht van (een deel van de) cliënten. We willen deze beleidswijziging daarom zorgvuldig voorbereiden. Op basis van nader onderzoek naar de mogelijkheden stellen we voor 1 oktober 2014 een deelplan hulp bij het huishouden op. In dit deelplan wordt ook ingegaan op de werkgelegenheidseffecten en de consequenties voor de raamovereenkomst met aanbieders van hulp bij het huishouden, die op 1 januari 2015 afloopt.

In dezelfde periode werken we aan het deelplan "eigen bijdragen en tegemoetkomingen". Deze onderwerpen raken elkaar en vragen daarmee om nauwe samenwerking tussen de opstellers. De deadline van 1 oktober 2014 voor het deelplan hulp bij het huishouden is mede gekozen met het oog op het besluit dat moet worden genomen over de huishoudelijke hulp toelage die het kabinet recent heeft aangekondigd.

Bij de invoering van de beleidswijziging willen we voor bestaande cliënten een overgangstermijn hanteren van tenminste één jaar. Dit betekent dat er voorlopig geen beschikkingen hoeven te worden herzien. Voor nieuwe cliënten willen we de beleidswijziging zo snel mogelijk laten ingaan, bij voorkeur op 1 januari 2015. Vervolgaanvragen van cliënten van wie de beschikking in 2015 afloopt, zullen eveneens volgens het nieuwe beleid worden beoordeeld.

6.5 Collectief vraagafhankelijk vervoer

Tijdens de Wmo-consultatiebijeenkomsten op 19 juni 2014 kwam naar voren dat vervoer een essentiële voorziening is. Deelnemers stelden dat vervoer voor mensen met beperkingen heel belangrijk is om mee te blijven doen.

6.5.1 wettelijke bepalingen

In de Wmo 2015 wordt vervoer alleen genoemd in relatie tot andere Wmo-voorzieningen, zoals begeleiding en kortdurend verblijf. Hieruit kan worden afgeleid dat vervoer een voorwaarde is om te kunnen participeren. De wet schrijft verder niet voor hoe de gemeente het vervoer moet inrichten. Het is mogelijk om van collectief vervoer een algemene voorziening te maken.

6.5.2 lokale uitwerking

Al voor de invoering van de Wmo in 2007 kenden Spijkenisse en Bernisse (net als veel andere gemeenten) een systeem van collectief vraagafhankelijk vervoer. In Spijkenisse is dit enkele jaren geleden opnieuw aanbesteed, waarna het contract met de huidige uitvoerder is gesloten. Bernisse heeft zich hier in 2013 bij aangesloten. Met ingang van 1 september 2015 moet het collectief

vervoer opnieuw worden aanbesteed door de gemeente Nissewaard. De voorbereidingen daarvoor zullen in het voorjaar van 2015 starten.

6.5.2.1 huidig beleid

Inwoners die geïndiceerd zijn voor het collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) mogen normaalgesproken maximaal 200 lokale ritten en 40 regioritten per jaar maken. Zij betalen hiervoor een eigen bijdrage die gelijk aan het bedrag dat zou moeten worden betaald als hetzelfde traject met het openbaar vervoer zou worden afgelegd. De methodiek voor het berekenen van de eigen bijdrage is nog gebaseerd op het oude strippenkaartsysteem. Geïndiceerde reizigers kunnen onder bepaalde voorwaarden een begeleider meenemen, waarbij we onderscheid maken tussen sociaal, bestemmings- en medisch begeleiders. In Bernisse staat het CVV ook open voor niet-geïndiceerde reizigers. Zij betalen een hogere eigen bijdrage.

Uit analyses van de rittenadministratie van het CVV blijkt dat het 'quotum' van 200 lokale ritten voor bijna alle reizigers ruimschoots voldoende is. Inwoners van Spijkenisse maken meer lokale ritten dan inwoners van Bernisse, maar in Bernisse is de gemiddelde afstand van een lokale rit veel groter dan in Spijkenisse. Daarnaast zijn inwoners van Bernisse meer op het eiland Voorne-Putten georiënteerd en inwoners van Spijkenisse meer op Rotterdam. Uit beide gemeenten komen signalen dat het maximale aantal van 40 regioritten te beperkt zou zijn, maar in de praktijk blijken de meeste gebruikers hier toch wel mee uit te komen. Als het echt nodig is wordt een hoger aantal ritten toegekend, bijvoorbeeld aan inwoners waarvan een naast familielid in een zorginstelling verblijft. Daarmee biedt het beleid voor een grote meerderheid van de huidige gebruikers voldoende mogelijkheden om (al dan niet in combinatie met andere vervoersmogelijkheden) mobiel te blijven en te participeren.

6.5.2.2 knelpunten

Het CVV is echter wel een kostbare voorziening. In 2013 werd de begroting voor collectief vraagafhankelijk vervoer zowel in Bernisse als in Spijkenisse overschreden. Vanwege de voortgaande vergrijzing en de komst van nieuwe doelgroepen en verantwoordelijkheden (waaronder het vervoer naar begeleiding) verwachten we dat deze uitgaven snel verder zullen stijgen. De mogelijkheden om dit binnen de totale Wmo-begroting te compenseren nemen tegelijkertijd af door de bezuinigingen op de rijksbijdrage voor andere voorzieningen, in het bijzonder hulp bij het huishouden.

We willen daarom toewerken naar een transformatie van het vervoerssysteem.

De Wmo-consultatiebijeenkomsten op 19 juni 2014 hebben hiervoor al de nodige ideeën opgeleverd. Deelnemers aan deze bijeenkomsten pleitten ondermeer voor:

- integratie van verschillende vervoerssystemen en financieringsstromen;
- samenwerking tussen professionele vervoerders, vrijwilligers en netwerk;
- het faciliteren van vrijwilligersorganisaties;
- verschillende partijen gebruik laten maken van elkaars expertise onder regie van de gemeente;
- introductie van nieuwe vormen van vervoer, zoals wijkbussen;
- (meer) maatwerk per cliënt, met een combinatie van verschillende soorten vervoer in één arrangement;
- flexibele indicaties, zodat er snel kan worden geschakeld bij veranderde behoeften;
- fiets- en OV trainingen (als voorliggende voorziening).

In het deelplan “vervoer” werken we het toekomstige vervoerssysteem uit, inclusief de maatregelen die moeten worden genomen om dit te implementeren. Met het oog op de aanbesteding van het CVV per 1 september 2015 en de aansluiting op de begrotingscyclus voor 2016, zorgen we ervoor dat dit deelplan uiterlijk 1 maart 2015 gereed is.

6.6. Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we uitgebreider stilgestaan bij een aantal nieuwe Wmo-voorzieningen en bij een tweetal bestaande voorzieningen waarvoor substantiële beleidswijzigingen te verwachten zijn. Voor voorzieningen die niet in dit hoofdstuk voorkomen (waaronder hulpmiddelen, woningaanpassingen en welzijnssubsidies), geldt voornamelijk dat er geen noemenswaardige beleidswijzigingen te verwachten zijn.

7. Evaluatie beleid wonen met zorg en begeleiding

De gemeente Bernisse heeft de afgelopen jaren een actief beleid gevoerd voor de vestiging en spreiding over de kernen van kleinschalige woonzorgvoorzieningen en mantelzorgwoningen. Dit beleid is vastgelegd in de nota "Samen werken aan wonen met zorg en begeleiding", die op 31 januari 2012 door de gemeenteraad van Bernisse is vastgesteld.

Aanleiding voor het opstellen van deze nota was de groeiende belangstelling van zorgondernemers voor (agrarisch) vastgoed in de gemeente Bernisse en het toenemend aantal aanvragen voor plaatsing van een mantelzorgunit op eigen terrein. De gemeente wilde deze ontwikkelingen enerzijds faciliteren en anderzijds ook grip houden op de kwaliteit van de geboden zorg en de hiermee samenhangende (extra) uitgaven aan maatschappelijke ondersteuning. De beleidsnota diende vooral als (zorg)inhoudelijke onderbouwing voor de inzet van sturingsinstrumenten vanuit het ruimtelijke ordeningsbeleid, zoals de omgevingsvergunning.

Op verzoek van de gemeenteraad van Bernisse is het onderdeel kleinschalige woonzorgvoorzieningen begin 2014 geëvalueerd. De bevindingen van dit onderzoek zijn vastgelegd in de notitie "Evaluatie beleid wonen met zorg en begeleiding" van 19 mei 2014. Bij de bespreking van dit rapport in de raadsvergadering van 8 juli 2014 is toegezegd dat de conclusies en aanbevelingen zouden worden meegenomen in het Wmo-beleidsplan.

7.1 Kwalitatieve randvoorwaarden

Het beleid uit de nota "Samen werken aan wonen met zorg en begeleiding" was uitsluitend van toepassing op de nieuwe initiatieven die zich vanaf 2012 aandienden. Aan de vestiging van kleinschalige woonzorgvoorzieningen werden vanaf dat moment de volgende randvoorwaarden verbonden:

- a. de voorziening voorziet primair in de behoefte van inwoners van de gemeente Bernisse;
- b. de kosten en baten in brede zin zijn in evenwicht
- c. de kwaliteit en continuïteit van het initiatief zijn gewaarborgd.

In de evaluatie is geconcludeerd dat deze randvoorwaarden weinig houvast bieden omdat:

- a. de voorwaarde dat de voorziening primair voorziet in de behoefte van inwoners van de gemeente Bernisse strijdig is met het grondwettelijk recht op vrijheid van vestiging. In de praktijk blijken de meeste bewoners van de voorzieningen overigens wel afkomstig te zijn uit de directe omgeving.
- b. de voorwaarde dat de kosten en baten van het project in brede zin in evenwicht moeten zijn moeilijk te handhaven is omdat dit gedetailleerd onderzoek vergt en deze effecten bovendien pas goed kunnen worden vastgesteld nadat de voorziening is gevestigd.
- c. de voorwaarde dat de kwaliteit en continuïteit van het initiatief zijn gewaarborgd lastig toe te passen is omdat ook hier geldt dat dit pas na gedegen onderzoek kan worden vastgesteld en de gemeente tot dit onderzoek alleen bevoegd is voor zover het de eigen Wmo-cliënten betreft.

7.2 Kwantitatieve randvoorwaarden

Geconcludeerd is dat de drie nieuwe voorzieningen die sinds 2012 tot ontwikkeling zijn gekomen passen binnen de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld voor wat betreft het aantal

voorzieningen per kern, het totaal aantal voorzieningen in de gemeente en het maximale aantal bewoners per voorziening.

7.3 Relatie met de decentralisaties

De evaluatie wijst uit dat de kleinschalige woonzorgvoorzieningen zich primair richten op de doelgroep van de AWBZ/Wlz en dat er momenteel slechts sporadisch een beroep wordt gedaan op de Wmo. De verwachting is dat dit door de decentralisaties niet (snel) zal veranderen, mede omdat er overgangsrecht geldt voor zittende bewoners en exploitanten/initiatiefnemers van de voorzieningen hebben aangegeven zich verder op de doelgroep van de Wlz te zullen richten. Het is daarmee niet aannemelijk dat de vestiging van nieuwe woonzorgvoorzieningen zal resulteren in een (noemenswaardige) toename van het aantal meldingen en aanvragen voor Wmo-voorzieningen.

In algemene zin betekent de invoering van de Wet langdurige zorg (Wlz) wel dat minder mensen in aanmerking zullen komen voor verblijf in een kleinschalige voorzieningen. Inwoners met minder zware beperkingen moeten (met begeleiding) zelfstandig blijven wonen. Omdat deze mensen veelal afhankelijk zijn van een uitkering, is de beschikbaarheid en betaalbaarheid van geschikte (huur)woningen voor deze groep een specifiek aandachtspunt.

In Bernisse wordt hier bijvoorbeeld op ingespeeld in met de realisatie van onzelfstandige wooneenheden aan de Ring 21 in Zuidland, waar een aantal cliënten met betrekkelijk lichte beperkingen in groepsverband met elkaar gaat samenwonen. Dergelijke woonvormen zijn lastig in te passen in het ruimtelijk beleid van de gemeente, omdat zij zich vaak op de grens van de bestemmingen wonen en maatschappelijk bevinden. In dit verband is ook geconstateerd dat beleid om te sturen op de vestiging van kleinschalige woonzorgvoorzieningen is gebaat bij eenduidige definities van belangrijke begrippen. In het huidige beleid is hier nog onvoldoende sprake van.

7.4 Vervolg

Voor de herziening van het beleidskader "Samen werken aan wonen met zorg en begeleiding" is geadviseerd om de definitieve besluitvorming over de Wmo 2015 en de Wet langdurige zorg af te wachten, omdat deze de taakverdeling tussen gemeente en zorgverzekeraars zal verduidelijken. Daarnaast moet worden aangesloten op recente ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid, waaronder de nieuwe Woningwet.

De gemeenteraad van Bernisse heeft deze aanbeveling overgenomen onder de voorwaarde dat dit zou worden verankerd in het Wmo-beleid. We willen hier concreet uitvoering aan geven door een deelplan "wonen met zorg en begeleiding" op te stellen dat van toepassing is op de hele gemeente Nissewaard. In dit deelplan willen we de focus van het beleid verbreden naar nieuwe woonvormen op het grensvlak van de bestemmingen wonen en maatschappelijk (zoals woongroepen en onzelfstandige wooneenheden buiten instellingen) en de ondersteuning van zelfstandig wonende inwoners met een intensieve ondersteuningsbehoefte. De samenwerking met zorgverzekeraars via de wijkverpleegkundige maakt hier onderdeel van uit. Bij de herziening van het beleid voor wonen met zorg zal ook het onderdeel mantelzorgwoningen worden meegenomen.

Het deelplan wonen met zorg en begeleiding zal uiterlijk op 1 juli 2015 gereed zijn. Er zijn raakvlakken met het beleidsplan beschermd wonen, waarover afstemming zal plaatsvinden tussen de opstellers van beide plannen.

DEEL 3

Samenwerking en sturing

8. Samenwerking

Uit de voorgaande hoofdstukken mag duidelijk geworden zijn dat het beleidskader voor de Wmo 2015 nog niet compleet is. In de resterende maanden van 2014 en het overgangsjaar 2015 zal daarom nog aanvullende beleidsontwikkeling plaatsvinden. Ondertussen is (vooruitlopend op dit beleidskader) al gestart met de implementatie van de nieuwe Wmo-taken en de vormgeving van de ambtelijke organisatie van de nieuwe gemeente Nissewaard.

Hoewel in 2015 het accent ligt op de *transitie* (de overdracht van taken en cliënten aan de gemeente), is ook duidelijk dat de *transformatie* van een aantal Wmo-taken niet kan worden uitgesteld tot 2016. Dat geldt in het bijzonder voor begeleiding (waar gekozen is voor een innovatieve vorm van aanbesteden), hulp bij het huishouden en collectief vraagafhankelijk vervoer. Voor deze voorzieningen moet op korte termijn nieuw beleid worden vastgesteld omdat het huidige beleid op den duur financieel onhoudbaar is.

De inhoudelijke en financiële kaders voor deze ontwikkelingen zijn in de voorgaande delen besproken. In dit deel gaan we tot slot in op een aantal aspecten van het proces rondom de verdere uitwerking en de uitvoering van het beleid voor de Wmo 2015 in Nissewaard.

8.1 Het betrekken van inwoners bij het beleid

De Wmo 2007 schreef voor dat de gemeente vooraf advies vraagt over het voorgenomen beleid en achteraf rekenschap aflegt aan vertegenwoordigers van zorgvragers. De vorm waarin dit gebeurde lag niet vast, maar Spijkenisse en Bernisse hebben –net als de meeste andere gemeenten– indertijd gekozen voor het instellen van een Wmo-adviesraad.

8.1.1 Wmo-adviesraden

De rekenkamer Spijkenisse en de rekenkamercommissie Voorne-Putten hebben recent onderzoek gedaan naar het functioneren en de invloed van de Wmo-adviesraden in Bernisse en Spijkenisse. De conclusie van dit onderzoek luidt dat beide adviesraden naar behoren tot goed functioneren en gezaghebbend zijn. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat het voor geïnteresseerde buitenstaanders lastig is om de advisering te volgen en te bepalen wat het effect is van de inbreng van de adviesraden. Ook uit de consultatie over het Wmo-beleidsplan in juni 2014 kwam naar voren dat de Wmo-adviesraden (soms) als gesloten worden ervaren en dat meer transparantie wenselijk zou zijn.

8.1.2 betrekken van cliënten bij de Wmo 2015

Ook de komende jaren wordt van gemeenten verwacht dat zij inwoners actief betrekken bij de totstandkoming van het beleid en ruimte laten voor initiatieven vanuit de samenleving. Dit laatste is via een amendement uitgewerkt in het zogenaamde ‘right to challenge’: bewoners krijgen het recht de gemeente uit te dagen als zij denken dat zij (een deel van de) zorg in de gemeente beter kunnen organiseren dan de gemeente. Dit vraagt dat de gemeente beleid ontwikkelt voor de omgang met burgerinitiatieven. In de Wmo 2015 is opgenomen dat gemeenten bij Algemene maatregel van bestuur (Amvb) voorwaarden opgelegd kunnen krijgen over hoe ze moeten omgaan met maatschappelijke initiatieven op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

Verder is in de wet opgenomen dat de gemeente in de Wmo-verordening vastlegt hoe cliënten of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet. De gemeente moet daarvoor in elk geval aangeven hoe cliënten en hun vertegenwoordigers in de gelegenheid worden gesteld om:

- a. voorstellen voor het beleid te doen;
- b. vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
- c. worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
- d. deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
- e. onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- f. worden voorzien van de voor een adequate deelname aan dit overleg benodigde informatie.

Hoewel deze bepalingen aansluiten bij de taakomschrijving van de huidige adviesraden, is dit niet op voorhand de enige vorm waarin de betrokkenheid van inwoners bij het beleid kan worden vormgegeven.

8.1.3 participatie

In de aanloop naar dit beleidsplan is een kort consultatietraject georganiseerd, waarvoor grote belangstelling bestond. Bijna 100 inwoners en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uit beide gemeenten namen deel aan de twee bijeenkomsten die op 19 juni 2014 werden georganiseerd. In deze bijeenkomsten is benadrukt dat de nieuwe Wmo alleen kan slagen als inwoners, maatschappelijke organisaties en gemeente hier samen vorm aan geven.

Aan inwoners kan niet worden *opgelegd* dat zij meer zelf moeten doen en elkaar moeten helpen. Als de gemeente een stap terug doet, betekent dat niet automatisch dat de lokale samenleving het stokje overneemt. Om te voorkomen dat kwetsbare mensen tussen de wal en het schip belanden, moeten gemeente, maatschappelijke organisaties en inwoners samen de transformatie naar meer zelfredzaamheid en onderlinge hulp vormgeven. Hierbij past een actieve betrokkenheid van belanghebbenden bij de verdere uitwerking van het beleid, waar mogelijk in de vorm van co-productie. In combinatie met het rekenkameronderzoek naar de adviesraden en het samengaan van twee gemeenten met een verschillende cultuur op het gebied van burgerparticipatie, geeft dit aanleiding tot nadere bezinning op de rol van belanghebbenden in het beleidsproces rond de Wmo 2015.

8.1.4 deelplan

In samenspraak met alle betrokkenen stellen we een deelplan "betrekken van belanghebbenden bij het beleid" op, dat uiterlijk 1 april 2015 gereed zal zijn. In dit deelplan gaan we in op thema's als de rol en functie van de Wmo adviesraden, het wijk- en kerngericht werken en het gebruik van verschillende communicatiekanalen, waaronder social media.

8.2 Samenwerking met zorgverzekeraars

Door de beperking van de aanspraken op langdurige zorg blijven vanaf 2015 meer mensen met zwaardere beperkingen zelfstandig wonen. Zij worden in de thuissituatie ondersteund met een combinatie van Wmo-voorzieningen en zorg uit de Zorgverzekeringswet. Met het oog hierop bevat de Wmo 2015 een samenwerkingsverplichting voor gemeenten en zorgverzekeraars.

De zorgverzekeraar met het grootste marktaandeel in onze regio is CZ. Samen met de andere gemeenten op Voorne-Putten hebben we het initiatief genomen om een periodiek overleg met deze verzekeraar op te starten. De BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) hebben zich bij dit samenwerkingsverband aangesloten. Er is een aparte stuurgroep ingesteld die, met ondersteuning van een regiosecretaris, de samenwerking coördineert.

Het eerste gezamenlijke overleg vond plaats in juni 2014. Hier zijn werkafspraken gemaakt waarop de komende periode kan worden voortgeborduurd. Een specifiek aandachtspunt in de relatie met de zorgverzekeraar(s) is de positionering van de wijkverpleegkundige in de lokale structuur.

8.3 Samenwerking met andere gemeenten in de regio

Rondom de Wmo wordt minder intensief samengewerkt tussen gemeenten dan bij de Jeugdwet en de Participatiewet. De noodzaak hiertoe is bij de Wmo wat minder aanwezig, onder andere doordat de gespecialiseerde zorg voor meerderjarige inwoners deels nog bij de zorgverzekeraars blijft. Niettemin zoeken (en vinden) we wel de samenwerking met andere gemeenten op die onderdelen van de Wmo waar dat toegevoegde waarde heeft. Meestal gaat het om samenwerking op het schaalniveau van Voorne-Putten of de Zuid-Hollandse eilanden. Soms wordt opgeschaald naar het niveau Rotterdam-Rijnmond. In dit beleidsplan komt het onderwerp regionale samenwerking in meerdere hoofdstukken aan de orde.

8.4 Samenwerking met externe uitvoerders

Voor de uitvoering van het Wmo-beleid gaat de gemeente subsidie- en inkooprelaties aan met zorg- en welzijnsorganisaties. Van deze organisaties verwachten we dat ze bereid zijn om samen te werken met de cliënt en diens netwerk, met vrijwilligersorganisaties en met elkaar. Dat is nodig om concreet invulling te kunnen geven aan het beginsel dat maatschappelijke ondersteuning maatwerk moet zijn. We nemen deze samenwerkingsvereisten op in onze inkoop- en subsidievoorwaarden.

Een andere voorwaarde om in aanmerking te komen voor een opdracht van de gemeente Nissewaard is dat de aanbieder Social Return on Investment (SROI) toepast, wat concreet inhoudt dat de aanbieder een percentage van de overeengekomen vergoeding inzet om uitkeringsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking werkervaring te laten opdoen. Op deze wijze draagt samenwerking met externe uitvoerders bij aan de realisatie van beleidsdoelstellingen op het gebied van participatie en zelfredzaamheid én aan de realisatie besparingen op de gemeentelijke uitgaven voor inkomensondersteuning en re-integratie. Ook hier snijdt het mes dus aan twee kanten.

We realiseren ons dat samenwerking en concurrentie op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Waar dat mogelijk is, betrekken we aanbieders bij de formulering van ons (inkoop) beleid, bijvoorbeeld via een marktconsultatie (begeleiding) of door deelname aan een werkgroep (beschermd wonen). Soms is het echter nodig om concurrentie tussen aanbieders te bevorderen. De ervaringen met het dynamisch selectiemodel (DSM) leren ons dat dit een effectief middel kan zijn om de kostprijs van een voorziening te optimaliseren, zodat deze voorziening maximaal beschikbaar blijft binnen de kaders van het vastgestelde budget. De verhouding tussen samenwerking en concurrentie wordt daarom mede bepaald door de aard van de voorziening en de fase van het beleidsproces. We zullen daarin steeds opnieuw onze strategie bepalen.

8.5 Tot slot

De uitvoering van de Wmo 2015 vraagt meer dan ooit om samenwerking binnen organisaties en tussen inwoners, maatschappelijke organisaties en gemeente(n). De gemeente vervult hierbij de rol van centrale regisseur. In dit hoofdstuk hebben we aangegeven hoe we deze rol ten aanzien van verschillende partners willen invullen, waarbij de participatie van inwoners nog nader wordt uitgewerkt in een deelplan bij dit beleidsplan. De komende jaren monitoren we hoe deze samenwerkingsverbanden zich ontwikkelen en treffen we indien nodig aanvullende maatregelen.

9. Sturing

Ook in samenwerkingsverbanden blijft de gemeente uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015. Dit vraagt om actieve sturing op meerdere niveaus, die we in dit hoofdstuk van 'hoog' naar 'laag' aflopen.

9.1. Outcomesturing

In de aanloop naar dit beleidsplan is door beide gemeenten de wens kenbaar gemaakt om te sturen op de outcomes (maatschappelijke effecten) van het Wmo-beleid. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt wat er in de samenleving verandert in de periode waarin het beleid wordt uitgevoerd, en wat dat bijdraagt aan de realisatie van de doelen van het beleid. De gemeenteraad van Bernisse heeft in 2014 eenmalig een bedrag beschikbaar gesteld om hiervoor een methodiek te ontwikkelen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wmo 2015 in de Tweede Kamer is bovendien een amendement aangenomen, op grond waarvan de gemeente verplicht wordt om in het Wmo-beleidsplan aan te geven welke resultaten het gemeentebestuur in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, welke criteria worden gehanteerd om te meten hoe deze resultaten zijn behaald en welke outcome criteria worden gehanteerd ten aanzien van aanbieders.

Bekend is dat sturen op outcomes in het sociaal domein niet eenvoudig is. We zetten de middelen die de gemeente Bernisse hiervoor beschikbaar stelt daarom in voor het aantrekken van externe deskundigheid op dit gebied. We geven opdracht om een onderzoeksplan te ontwikkelen waar we zelf mee aan de slag kunnen, om op die manier outcomesturing als werkwijze te introduceren in de gemeentelijke organisatie. Het zal gaan om een actieve introductie, waarbij vaste medewerkers worden getraind in het werken met de ontwikkelde methodiek.

Het onderzoeksplan wordt als deelplan aan dit beleidskader toegevoegd en is uiterlijk op 1 april 2015 gereed, zodat dit kan worden verwerkt in het jaarplan voor 2016. Vanwege de financiering door de gemeente Bernisse wordt de externe opdracht zo spoedig mogelijk, maar in elk geval nog in 2014 verstrekt.

9.2 Sturen op de beleidscyclus

Momenteel bevinden we ons maatschappelijk en bestuurlijk gezien in een overgangperiode, waarin de ontwikkelingen op de langere termijn moeilijk voorspelbaar zijn. Daarom kiezen we ervoor in dit beleidsplan en de nog te ontwikkelen deelplannen een 'stip op de horizon' te zetten, waar we de komende jaren stap voor stap en in een cyclisch proces naartoe kunnen werken.

9.2.1 deelplannen

De eerste stap is om het beleidskader compleet te maken door deelplannen toe te voegen voor de onderdelen die nu nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Een overzicht van de deelplannen en de termijn waarbinnen deze uiterlijk gereed moeten zijn is hieronder weergegeven. Plannen die uiterlijk op 1 april gereed zijn, worden opgenomen in de begrotingscyclus die in het tweede kwartaal start. Om het nieuwe beleid tijdig te kunnen verankeren in uitvoeringsregels of een aanbestedingsbestek, moet een aantal deelplannen al eerder dan 1 april 2015 gereed zijn. Ook voor de minder urgente plannen geldt echter dat hoe eerder deze gereed (kunnen) zijn, hoe sneller er duidelijkheid kan worden verschaft aan belanghebbenden over wat zij op dit gebied van de gemeente kunnen verwachten.

Chronologisch overzicht deelplannen Wmo 2015

nummer	onderwerp	uiterlijk gereed
1.	Hulp bij het huishouden	1 oktober 2014
2.	Eigen bijdragen en tegemoetkomingen	1 november 2014
3.	Vervoer	1 maart 2015
4.	Betrekken van belanghebbenden bij het beleid	1 april 2015
5.	Onderzoeksplan outcomesturing	1 april 2015
6.	Wonen met zorg en begeleiding	1 juli 2015
7.	Bijdrage Wmo aan versterking nulde lijn*	1 april 2016

* Hierbij wordt aangenomen dat de integrale visie op de nulde lijn uiterlijk 31 december 2015 gereed is.

9.2.2 monitoring

Na vaststelling van het beleid volgt de implementatie en uitvoering. Gedurende deze fase van de beleidscyclus, die voor verschillende onderdelen van het Wmo-beleid op verschillende momenten kan starten, monitoren we of de gewenste resultaten worden bereikt en sturen we zo nodig bij. We bepalen nog nader hoe we dit gaan doen. In ieder geval wordt de outcomesturing in dit monitoringsysteem geïntegreerd. Het gewenste systeem biedt verder een integraal overzicht van de uitvoering van het Wmo-beleid van waaruit de verbinding kan worden gemaakt naar andere deelgebieden binnen het sociaal domein, zoals jeugd, werk en inkomen.

9.3. Sturen op de kwaliteit van de uitvoering

De Wmo 2015 maakt de gemeente integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde ondersteuning, ook als die met een persoonsgebonden budget is ingekocht. In het Wmo-consultatietraject (avondbijeenkomst 19 juni 2014) werd ook nadrukkelijk aandacht gevraagd voor controle op de uitvoering en kwaliteit en de afhandeling van klachten over maatschappelijke ondersteuning.

De wet draagt aanbieders op om maatschappelijke ondersteuning te leveren die van goede kwaliteit is. Hiervan is volgens de Wmo 2015 sprake als de ondersteuning:

- veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verstrekt;
- afgestemd wordt op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg en ondersteuning die de cliënt ontvangt;
- wordt verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;
- verstrekt wordt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.

Deze criteria zeggen op zichzelf nog niet zoveel: wanneer is maatschappelijke ondersteuning bijvoorbeeld veilig? Om dit meetbaar te maken, moeten de wettelijke criteria worden geoperationaliseerd. De VNG is inmiddels gestart met een werkgroep om samen met patiënten en cliëntenorganisaties en aanbieders een basisset kwaliteitsnormen te ontwikkelen voor de meest kwetsbare mensen. De eerste resultaten daarvan worden in het najaar van 2014 verwacht. De VNG denkt dat het meerdere jaren zal duren om te komen tot een compleet kwaliteitssysteem dat het Wmo-beleid ondersteunt. We volgen deze ontwikkeling en nemen op basis hiervan in 2015 een nader besluit over kwaliteitssturing in onze organisatie.

Een belangrijk onderdeel van het sturen op de kwaliteit van de uitvoering is het (wettelijk verplichte) jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek, dat het huidige klanttevredenheidsonderzoek vervangt. Gemeenten moeten dit in 2016 voor het eerst uitvoeren. In 2015 wordt duidelijk hoe we dit zullen invullen.

Conform de wet zullen we tot slot voor 1 januari 2015 besluiten waar het onafhankelijke toezicht op de uitvoering van de Wmo door de gemeente Nissewaard zal worden belegd.

9.4 Tot slot

De gemeente Nissewaard zal op verschillende niveaus sturen op de uitvoering van de Wmo. De manier waarop we dat doen, moet nog nader worden uitgewerkt. Hierover zal in 2015 nadere besluitvorming plaatsvinden.

Schriftelijke bronnen

Hoofdstuk 2: kaders en beleidsuitgangspunten

Startnotitie Wmo beleidsplan Nissewaard 2014-2018, gemeente Bernisse en gemeente Spijkenisse, 14 mei 2014

Kamerbrief uitvoering langdurige zorg 2015, Ministerie van VWS, 27 juni 2014

Hoofdstuk 3: hoofdlijnen Wet maatschappelijke ondersteuning

Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015), gewijzigd voorstel van wet, Eerste kamer der Staten Generaal, 24 april 2014

Memorie van toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, januari 2014

Ledenbrief Wmo 2015 en concept modelverordening, Vereniging van Nederlandse gemeenten, 15 mei 2014

Ontwerp uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en Nota van toelichting, Eerste Kamer der Staten Generaal, kamerstukken 2 mei en 26 juni 2014.

Team integrale regievoering; de functie, de taken en het proces, gemeente Spijkenisse, 26 mei 2014

Regievoerder lokaal zorgnetwerk; vormgeving van de functie binnen het team integrale regievoering, gemeente Spijkenisse, 10 juli 2014

Verslagen van de gesprekstafels met belanghebbenden bij het Wmo beleid, gemeente Bernisse/Spijkenisse, 19 juni 2014.

Wmo-besluitenlijst, gemeente Spijkenisse en Bernisse, 19 juni 2014.

Gevraagd advies ten aanzien van Wmo-besluitenlijst, Wmo adviesraden Spijkenisse en Bernisse, 2 juli 2014

Invoering Wmo 2015 is een feit; brief van het Directoraat Generaal langdurige zorg aan de colleges van Burgemeester en Wethouders d.d. 22 juli 2014.

Hoofdstuk 4: financiering van het Wmo beleid

Wmo 2015: financiële kaders; gemeente Spijkenisse en gemeente Bernisse, 3 juli 2014

Ledenbrief Wmo 2015 en concept modelverordening, Vereniging van Nederlandse gemeenten, 15 mei 2014

Rechtstreekse financiering Sensoor; intern memo gemeente Spijkenisse, 7 juli 2014

Hoofdstuk 5: netwerken, vrijwilligers en mantelzorg

Sterke netwerken, zelfredzame stad, kaders voor het sociaal beleid van de gemeente Spijkenisse, gemeente Spijkenisse, 2012

Goede voorzieningen, sterke netwerken, leefbare kernen, kaders voor het sociaal beleid van de gemeente Bernisse, gemeente Bernisse, 23 april 2013

Vrijwilligerswerk en mantelzorg in Spijkenisse, gemeente Spijkenisse, mei 2012

Tegenprestatie naar vermogen, deelnotitie XI Participatiewet, gemeente Spijkenisse, Bernisse en Brielle, 14 juli 2014

Verslag gesprekstafels middagbijeenkomst Wmo beleid Nissewaard, gemeente Bernisse en Spijkenisse, 19 juni 2014

Verslag gesprekstafels avondbijeenkomst Wmo beleid Nissewaard, gemeente Spijkenisse en gemeente Bernisse, 19 juni 2014

Hoofdstuk 6: voorzieningen

Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015), gewijzigd voorstel van wet, Eerste kamer der Staten Generaal, 24 april 2014

Memorie van toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, januari 2014

Ledenbrief Wmo 2015 en concept modelverordening, Vereniging van Nederlandse gemeenten, 15 mei 2014

Wmo-besluitenlijst, gemeente Spijkenisse en Bernisse, 19 juni 2014.

Gevraagd advies ten aanzien van Wmo-besluitenlijst, Wmo adviesraden Spijkenisse en Bernisse, 2 juli 2014

Collegebesluit Wmo 2015 begeleiding en dagbesteding, gemeente Spijkenisse en gemeente Bernisse, 8 juli 2014

Aanbestedingsdocument individuele begeleiding en dagbesteding, gemeente Spijkenisse en gemeente Bernisse, 1 juli 2014

Hoofdstuk 7: wonen met zorg en begeleiding

Samen werken aan wonen met zorg en begeleiding; beleid zorg en wonen gemeente Bernisse, gemeente Bernisse, 31 januari 2012

Evaluatie beleid wonen met zorg en begeleiding, gemeente Bernisse, 19 mei 2014

Hoofdstuk 8: samenwerking

Ledenbrief Wmo 2015 en concept modelverordening, Vereniging van Nederlandse gemeenten, 15 mei 2014

Lijdend of leidend voorwerp? Wmo-adviesraden Spijkenisse en Bernisse (Nissewaard). Rekenkamer Spijkenisse en Rekenkamercommissie Voorne-Putten, juni 2014

Verslag gesprekstafels middagbijeenkomst Wmo beleid Nissewaard, gemeente Bernisse en Spijkenisse, 19 juni 2014

Verslag gesprekstafels avondbijeenkomst Wmo beleid Nissewaard, gemeente Spijkenisse en gemeente Bernisse, 19 juni 2014

Werkdocument inrichting transitie en transformatie 3D's, gemeente Spijkenisse, 23 april 2014

Hoofdstuk 9: sturing

Startnotitie Wmo beleidsplan Nissewaard 2014-2018, gemeente Bernisse en gemeente Spijkenisse, 14 mei 2014

Ledenbrief Wmo 2015 en concept modelverordening, Vereniging van Nederlandse gemeenten, 15 mei 2014

Verslag gesprekstafels middagbijeenkomst Wmo beleid Nissewaard, gemeente Bernisse en Spijkenisse, 19 juni 2014

Verslag gesprekstafels avondbijeenkomst Wmo beleid Nissewaard, gemeente Spijkenisse en gemeente Bernisse, 19 juni 2014