



Samen verder in het sociaal domein 2017 – 2021

Gemeente Emmen

Maart 2016

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Hoofdstuk 1 Samenvatting .....	3
Visie.....	3
Gebiedsgericht en de Toegang.....	4
Hoofdstuk 2 Inleiding .....	6
2.1 Totstandkoming beleidsplan .....	6
2.2 Stip op de horizon .....	6
2.3 Doelstelling .....	6
Hoofdstuk 3 Integrale thema's binnen het sociaal domein .....	8
3.1 Gebiedsgericht werken .....	8
3.2 Populatiegebonden financiering .....	12
3.3 Eén gezin, één plan, één regisseur .....	14
3.4 Preventie.....	15
Hoofdstuk 4 Toegang tot maatschappelijke dienstverlening .....	17
4.1 Toegangsteam .....	17
4.2 Taken toegangsteam .....	18
4.3 Schematisch weergegeven .....	22
Hoofdstuk 5 Continueren en doorontwikkelen van huidig beleid .....	24
5.1 Schoonmaakondersteuning, begeleiding individueel en dagbesteding .....	24
5.2 Beschermd wonen .....	25
5.3 Mantelzorg .....	27
5.4 Chronisch zieken en gehandicapten / gezondheidsbeleid .....	28
5.5 Vrouwenopvang en maatschappelijke opvang .....	28
5.6 Beschut werken en samenhang met arbeidsmatige dagbesteding .....	29
5.7 Tegenprestatie .....	29
5.8 Kwetsbare jongeren .....	30
5.9 Inzet gespecialiseerde jeugdhulp .....	30
5.10 Hervorming langdurige zorg .....	30
5.11 Vervoer .....	30
Hoofdstuk 6 Financiën.....	32
6.1. De budgetten .....	32
6.2. De reserve sociaal domein.....	32
6.3. Afgesloten akkoord december 2015.....	33
6.4. December-circulaire 2015 gemeentefonds.....	34
Bijlage 1 .....	35

## Hoofdstuk 1 Samenvatting

### Visie.

Onze inwoners vormen de basis van onze samenleving. Willen we de samenleving in ontwikkeling brengen dan is dat het aangrijpingspunt. De vraag is hoe je dat doet. Het helpt niet om tegen onze inwoners te zeggen: "vanaf morgen zijn jullie daar enthousiast over en we verwachten dat jullie dit oppakken". Zo werkt dit niet. De samenleving is niet maakbaar. Wat wel werkt is dat wanneer we een vonkje zien we daar hout bij leggen om het tot een vuur te laten worden. Of te wel waar we zien dat er initiatieven en energie in de samenleving zit dat we daar bij aansluiten en dit ondersteunen. De rol van de overheid is hierin vaak een ondersteunende.

De basis van het sociale domein is dan ook de zorg en ondersteuning van onze inwoners voor zichzelf en voor elkaar. Het zorgen voor elkaar moet niet opgevat worden als een bezuinigingsoperatie om de formele ondersteuning te kunnen bekostigen, maar heeft alles te maken met zingevingsvraagstukken. Wanneer ik ondersteuning nodig heb en ik merk dat bijvoorbeeld de buurman of buurvrouw vrijwillig de hand uitsteekt om me te helpen dan geeft dat een gevoel dat ik waardevol ben en dat er mensen naar me omkijken. Omgekeerd wanneer ik me inzet voor anderen dan geeft ook dat mij het gevoel dat ik van betekenis ben voor de mensen om me heen. Om er op deze manier er wederzijds voor elkaar te zijn geeft betekenis en kwaliteit aan het leven.

Dit naar elkaar omzien heeft ook zijn grens. Op sommige punten is professionele ondersteuning nodig. Dat wil zeggen gespecialiseerde ondersteuning die niet door vrijwilligers gegeven kan worden. Het onderhouden van een tuin kan prima gebeuren door een vrijwilliger, maar het bepalen of iemand beginnende dementie heeft of een andere psychiatrische aandoening en daaraan gekoppeld bepalen welke ondersteuning die persoon dan nodig heeft en dit geven is niet aan de vrijwilliger. Formele, professionele hulp en ondersteuning is en blijft daarom nodig.

De informele ondersteuning wordt niet gecontracteerd. Deze werkt op vrijwillige basis en kent een sterke intrinsieke motivatie van de mensen die het uitvoeren. Als gemeente zijn we daarbij ondersteunend. De professionele ondersteuning wordt wel gecontracteerd door ons als gemeente en kent daarmee naast een gedrevenheid vanuit de missie van de organisatie ook een motivatie die ingegeven is doordat er een contract is waaraan de zorgaanbieder gehouden wordt.

Formele en informele ondersteuning gaan dus samen op. We verwachten ook dat er gecombineerde ondersteuningsarrangementen opgesteld worden door zorgaanbieders en vrijwilligersorganisaties waar de kracht van beide organisatie benut wordt om tot effectieve en efficiënte ondersteuning te komen voor mensen die het nodig hebben. Professionele ondersteuning en informele kunnen elkaar daarmee versterken. Het één kan niet zonder het ander in een goed functionerende samenleving.

We beseffen dat de hierboven geschetste visie niet in een paar maanden gerealiseerd is, maar dit is wel de stip op de horizon waar we naar toe werken. Ook hoe deze visie zich daadwerkelijk uitkristalliseert is afhankelijk van veel factoren. De rest van het voor u liggende beleidsdocument schetst daarom het kader dat deze ontwikkeling stimuleert en is niet een blauwdruk van hoe het er uiteindelijk uit zal zien.

Vanuit het bovenstaande vertaalt de vernieuwing zich kort samengevat op vier punten:

A. *Een andere visie op de rol van de gemeente* is in ontwikkeling om verandering te stimuleren en te ondersteunen en indien nodig aan te jagen. Op zijn minst om ze niet te frustreren. Onontbeerlijk hierbij is dat onze inwoners, organisaties en wij als overheid als partners verder werken aan het versterken en verrijken van het zelforganiserend vermogen van de Emmense samenleving. We zien dat er al veel moois gebeurt: er zit een enorme kracht in onze samenleving via een groot aantal actieve bewoners. De burgerkracht hebben we ook weer geproefd bij het maken van de kwantitatieve en kwalitatieve analyses van de 6 gebieden. Deze monden uiteindelijk uit in 6 sociale agenda's

binnen het sociale domein. Via dit cyclische proces geven we tevens voortgang aan de verworvenheden van Emmen Revisited.

Een bijvende opgave van onze zijde is om de beleidskeuzes uit te leggen op een manier die voor iedereen te begrijpen is. Goede, heldere communicatie blijft een permanente opgave.

B. We hebben een *andere werkwijze*, waarin professional en inwoners meer dan ooit samen optrekken. Bijvoorbeeld het versterken van eigen kracht van inwoners leidt tot een andere werkwijze. Diverse vertegenwoordigers van instellingen, maar ook cliënten zelf, die wij spraken bij de ontwikkeling van het beleid vinden dit een punt waar nog meer op kan gebeuren. Het aanspreken van cliënten op wederkerigheid: doe ook wat terug voor anderen; het werken aan zingeving en mensen weer deel uit laten maken van een sociaal netwerk; het meer actief betrekken van familie en vrijwilligers bij het organiseren van ondersteuning of hulpverlening. Dat zijn allemaal punten waar meer aan gedaan kan worden.

Vaak hoorden wij dat ook voor mensen met beperkingen geldt dat zij meer eigen kracht bezitten dan hun naasten en instanties soms vermoeden. De vrouw in de rolstoel kan de drijvende kracht zijn bij vrijwilligerswerk. Hoe ver je ook afstaat van de reguliere arbeidsmarkt, er is in het wijkcentrum of dorps huis goed werk te doen. Het naar boven halen van kwaliteiten en talenten, mensen aanspreken op dat wat hen enthousiast maakt, grenzen van eigen kunnen durven verleggen, dienen heel basale professionele handelingen te worden. Het geeft inwoners de kans om hun mogelijkheden te verruimen, maar ook de kans om gewaardeerd te worden voor de dingen die zij kunnen.

C. We hebben een *ander lokaal samenspel* tussen aanbieders onderling, tussen aanbieders en lokale initiatieven van inwoners, tussen aanbieders en de gemeente als opdrachtgever en financier. Dit samenspel is gericht op een effectieve oplossing van het probleem of het voorkomen van zwaardere problemen. Het nieuwe samenspel zorgt ook dat de huidige fragmentatie in het aanbod van ondersteuning of hulpverlening wordt teruggedrongen. Vanuit mededingingsoptiek is het wel van belang dat de gemeente nadrukkelijk een positie in neemt tot het vaststellen van de tarieven en het bepalen van de spelregels volgens welke een inwoner met zijn/haar ondersteuningsvraag wordt toegewezen aan een aanbieder. Ook is het voor ons als gemeente van groot belang de financiële besparingen met én via de lokale partners te realiseren.

D. We hebben een *ander aanbod* dat in samenwerking tot stand komt, dat niet per se domeingebonden is en dat effectief is. Nu is het aanbod vaak gericht op één levensdomein (ondersteuning, arbeid, opvoeding, financiën etc.) en veel minder op de samenhang daar tussen. Het aanbod leidt tot het gewenste resultaat. Dit resultaat wordt in samenspraak bepaald met de inwoner op grond van zijn/haar wensen, behoeften. In de vernieuwing wordt van instellingen verwacht dat zij voor ogen hebben dat de echte "expert" van het probleem en oplossing de inwoner zelf is. Van onze inwoners wordt ook verwacht dat meer mensen meer zelf doen en, indien mogelijk, meer voor een ander doen.

## Gebiedsgericht en de Toegang

Veel in dit beleidsplan gaat over de doorontwikkeling van reeds vastgestelde uitgangspunten en ambities. Nieuw is de keuze die we maken in hoofdstuk 4 met betrekking tot het Toegangsmodel. De toegang tot maatschappelijke dienstverlening wordt dichtbij onze inwoners belegd. Dit betekent dat iedereen met een hulp- of ondersteuningsvraag, maar ook degene die zijn zorgen wil delen, er laagdrempelig terecht kan: fysiek, telefonisch of digitaal. De organisatie die de Toegang organiseert zorgt voor deze 'loketfunctie' in het gebied. Het Toegangsteam is onafhankelijk, zij handelen professioneel autonoom en staan organisatorisch los van de levering van de ondersteuning, hulp en dienstverlening. Naast het bepalen van welke ondersteuning iemand nodig heeft is het Toegangsteam een spin in het web van zowel de informele als de formele ondersteuning. Het vormt een onvervreembaar onderdeel

van het gebiedsnetwerk en is daar op allerlei manieren mee verbonden. De nieuwe Toegangsteams kunnen alleen een succes worden als ze optimaal bij de kracht van onze inwoners aansluiten, zowel bij individuele inwoners als op straat, wijk- of gebiedsniveau.

Binnen één gebied is in beginsel één aanbieder verantwoordelijk voor de hulp en ondersteuning van het gebied. Er komen dus zes (hoofd)aanbieders. Zij beheren het populatiegebonden budget voor dat gebied.<sup>1</sup> Dit betekent echter niet dat alleen deze aanbieder de hulp en ondersteuning in het gebied levert. Er dient immers ruimte te zijn voor de reeds bestaande specialisatie van aanbieders en keuzevrijheid van inwoners. Derhalve dient de aanbieder in een gebied diversiteit van zorg en ondersteuning te waarborgen. Dit kan een aanbieder bijvoorbeeld doen door tegemoet te komen aan de behoefte vanuit PGB's evenals het sluiten van contracten met andere aanbieders.<sup>2</sup> Centraal staat de keuzevrijheid van de inwoner en ruimte voor specifieke specialisaties van aanbieders. Ook de aanbieders ontwikkelen een nauwe relatie met de informele ondersteuning. In het beleidskader Wmo 2015-2016 wordt de term consortium in deze nog gebruikt. Dit hebben we vanuit mededingingsoptiek en mogelijke BTW problemen terug moeten nemen.

Onder populatie gebonden bekostiging verstaan wij een vast bedrag per jaar per gebied dat te herleiden is naar én gebaseerd is op de vragen en kenmerken van het gebied (o.a. vastgelegd in de sociale gebiedsagenda's). Bij populatiebekostiging geven we de aanbieders samen één budget om een maatschappelijke opdracht voor en met de inwoners te realiseren. Voordeel is dat we één vast bedrag reserveren en dat organisaties gestimuleerd worden om samen te werken en resultaten te halen. Hoe ze het doen, bepalen ze zelf. Het resultaat is wat telt voor ons als gemeente. De noodzakelijke integraliteit van werken en veel meer nadruk op preventie komen in een systeem van populatiebekostiging volgens ons dan ook het best tot hun recht. Een bijkomend punt is dat er ook een vorm van kostenbewustzijn wordt neergelegd bij de professionals in het gebied. Een kostenbewustzijn dat momenteel bij het verkokerde aanbod goeddeels afwezig is. Op termijn willen we de gebiedsbudgetten (deels) gaan betrekken bij de doorontwikkeling van de Burgerbegroting.

Binnen het domein Jeugd wordt momenteel al door het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) gebiedsgericht gewerkt waarbij het gebiedsgericht werken zal worden uitgebouwd. Daarbij sluit Jeugd aan bij de algemene ontwikkelingen rondom gebiedsgericht werken. Het opstellen van een sociale agenda per gebied en het deelnemen aan de agendateams indeze is dan ook één van de acties die door bijvoorbeeld de kernpartners van het CJG, scholen en kinderopvang-voorzieningen ondernomen zullen worden.

Tot slot: we maken met elkaar een beweging door die nog nooit eerder is vertoond. Wij zijn er dan ook van overtuigd dat als we willen weten of er echt sprake is van vernieuwing in het sociale domein, we de komende jaren- tot op casusniveau- naar de dagelijkse praktijk zullen moeten kijken. We doen dit met een houding die we het laatste jaar verder vorm hebben gegeven nl: gericht op partnerschap. Partnerschap met de instellingen en onze inwoners. Binnen dit partnerschap gaan we uit van kennisdelen en dialoog. Alleen op deze manier kunnen we kennis opdoen over wat werkt en over hoe we echte resultaten kunnen boeken.

Er is nog veel te doen!

---

<sup>1</sup> Dit budget wordt middels een kavel aangeboden. Het bestek van een kavel kan bv schoonmaakondersteuning, individuele begeleiding of groepsbegeleiding omvatten. Dit kan allemaal per gebied geclusterd worden in één kavel, maar dit kan ook gesplitst worden of gebied overschrijdend worden aangeboden. Het streven is gebiedsgebonden geclusterde kavels, maar efficiëntie kan daar een wijziging in brengen.

<sup>2</sup> Geen limitatieve opsomming

## Hoofdstuk 2 Inleiding

### 2.1 Totstandkoming beleidsplan

Via het proces van “Samen Verder in het sociaal domein” is dit beleidsplan de laatste maanden, na intensief overleg met inwoners en maatschappelijke organisaties, opgesteld. Duurzaam partnerschap was één van de uitkomsten van een grote werkconferentie over de voortgang in het sociaal domein van 29 april 2015. Deze vorm van partnerschap willen wij de komende jaren blijvend vorm en inhoud geven.

Veel tijd en aandacht is besteed aan de totstandkoming van hoofdstuk 4. De Toegang tot de hulp en ondersteuning. We hebben te maken met veel beleid dat reeds is vastgesteld en dat verder wordt doorontwikkeld, maar De Toegang voor met name de Wmo moeten we nog regelen. Met name dit deel hebben we nodig om in april 2016 het proces van inkoop Wmo 2017 en verder te kunnen starten. Toch gaat dit beleidsplan niet alleen over de Wmo. We hebben immers duidelijk afgesproken dat we de verdere ontwikkeling binnen het brede sociale domein zoveel mogelijk in samenhang verder uit willen werken. Het beleid op het gebied van werk en participatie, hulp en ondersteuning voor volwassenen en op het gebied van opgroeien en opvoeden raakt vaak dezelfde groepen of zelfs dezelfde gezinnen. Dit beleidsplan gaat dan ook vooral over samenhang en gemeenschappelijke thema's.

### 2.2 Stip op de horizon

Tijdens de overleggen met de instellingen en een aantal actieve inwoners hebben we een stip op de horizon geformuleerd. De weg naar deze stip heeft een dynamisch karakter. Daarbij is van belang dat we niet alles tegelijk willen aanpakken. We vinden namelijk dat behoedzaamheid geboden is. Dit document is daarom vooral bedoeld als leidraad en geeft weer dat we te maken hebben met ontwikkelingen die de komende jaren zullen beslaan.

Voor 2021 hebben we de volgende stip geformuleerd:

We doen niet meer alleen *wat kan*, maar we maken mogelijk *wat nodig* is op het niveau van de hulpvraag- of hulpvragen van onze inwoners. We vragen daarbij ook aandacht voor de groep met wie het goed gaat en richten ons op preventie. Door bijvoorbeeld versterking van bestaande (informele) structuren in de directe omgeving van onze inwoners moet het mogelijk zijn om door vroegtijdig signaleren en de inzet van preventieve, lichte interventies voor een deel te voorkomen dat er een beroep gedaan moet worden op zwaardere en duurdere vormen van hulp of behandeling. Door uit te gaan van populatiegebonden financiering willen we organisaties prikkelen tot innovatie, inzet op de kracht van de samenleving en kostenbewustzijn. In het contract gaan we financiële sturingselementen opnemen.

De aanpak zal waar het kan gebiedsgericht zijn, maar meestal vindt de uitvoering op wijk/dorpniveau plaats en meestentijds natuurlijk achter de voordeur. Soms zal de aanpak ook boven gebiedsgericht zijn.

Samen met vertegenwoordigers van instellingen en inwoners hebben we als ambitie geformuleerd dat in 2021 40% van de hulpvragen middels informele, niet-professionele hulp wordt opgelost. Dit vanuit de oprechte overtuiging en vertrouwen dat de oplossing van een probleem het meest duurzaam is als het voortkomt uit de potentie die inwoners hebben als individu, in hun primaire leefverbanden en in hun sociale netwerken. Het betreft dus een kwalitatieve ambitie en geen bezuinigingsopdracht.

### 2.3 Doelstelling

Onze centrale doelstelling(en) binnen het sociaal domein zijn: onze inwoners kunnen participeren, groeien veilig op, zijn zelfredzaam en kunnen zo lang mogelijk zelfstandig thuis blijven wonen.

Om daadwerkelijk meerwaarde, winst en goede ondersteuning te kunnen realiseren, is een benadering vanuit de vraag en eigen leefomgeving van onze inwoners vereist. Dit betekent dat oplossingen niet vanuit de verschillende domeinen maar vanuit de vraag van onze inwoners georganiseerd gaat worden. Binnen de drie verschillende decentralisaties is immers sprake van een duidelijke overlap in doelgroepen en problematiek. Dus: één huishouden, één plan, één regisseur voor alle leefgebieden.

We benutten de mogelijkheden en kansen om dwarsverbanden te leggen tussen de Wmo, de jeugdzorg en het domein van werk en inkomen. Maatschappelijke dienstverlening is daarom als regel integraal, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de hulpvrager. We maken ruimte voor verschillen tussen gebieden en verschillen in het ondersteuningsaanbod voor individuele hulpvragers. Hierbij gaat het met name om het maken van maatwerk en het legitimeren van dat maatwerk. Het gaat vooral om inwoners bij hun eigen oplossingen te betrekken. Betrokkenheid van inwoners bij hun eigen oplossing is ook vaak goedkoper. Het gedachtengoed van de 'Publieke Waarden' dient daarbij als inspiratiebron.

De volgende richtinggevende uitgangspunten (overigens vaak als bevestiging van wat al is afgesproken) zijn zowel door de instellingen als inwoners genoemd met betrekking tot de werkwijze in het sociale domein:

- gebiedsgericht werken (6 gebieden);
- populatiegebonden financiering;
- één gezin, één plan, één regisseur;
- ondersteuning en hulp dichtbij de cliënt organiseren;
- uitvoering zoveel mogelijk bij maatschappelijke organisaties onderbrengen;
- ruimte creëren voor diversiteit in het leveranciersaanbod;
- cliënt centraal stellen in de dienstverlening, de client is eigenaar van de oplossing;
- maatwerk wordt gelegitimeerd;
- samenhang/integraliteit aanbrenge in dienstverlening 3D's;
- het voorliggende/informele veld dient versterkt te worden, burgerparticipatie versterken;
- werken met toegangsteams, waar de toegang (en de op –en afschalingsfunctie) belegd wordt;
- daar waar mogelijk/gewenst BOCE samenwerking opzoeken.
- inwoners participeren naar vermogen;
- armoede en schuldenproblematiek wordt voorkomen / bestreden.

De richtinggevende uitgangspunten werken we in de volgende hoofdstukken verder uit.

## Hoofdstuk 3 Integrale thema's binnen het sociaal domein

*Meer maatwerk, zelfredzaamheid en betrokkenheid van inwoners. Hulpverlening rondom één huishouden in samenhang aanpakken, het voorkomen van escalatie van problematiek (preventie) én meer voor minder. Daarmee bedoelend: goedkopere, efficiëntere en effectievere hulp en ondersteuning, die dichtbij onze inwoners is georganiseerd in een zestal gebieden. Het beschikbare budget is hierbij kaderstellend.*

Dit zijn beknopt de ambities, vastgelegd in een aantal vastgestelde documenten<sup>3</sup> met betrekking tot de drie decentralisaties die op 1 januari 2015 hun operationele beslag hebben gekregen. Deze ambities gaan we over de periode 2017 tot en met 2021 verder uitwerken en vorm geven.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op een aantal van de bovengenoemde integrale thema's. Thema's die zorgen voor de noodzakelijke verbindingen van de drie wetten in het sociaal domein van Emmen. Verbindingen die nodig zijn om de hulp en ondersteuning die daadwerkelijk nodig is in de nabijheid van de inwoners te organiseren.

Omdat er al veel documenten per Wet / domein zijn opgesteld, vastgesteld en besproken verwijzen we soms kortheidshalve naar deze documenten. De daarin beschreven thema's, onderwerpen en acties zijn nog steeds actueel en onderdeel van het Emmense beleid. De thema's die de komende jaren verder worden ontwikkeld en geïntegreerd in het sociaal domein worden in het hoofdstuk over continuïteit beschreven.

### 3.1 Gebiedsgericht werken

- het zelforganiserende vermogen van onze inwoners: burgerparticipatie

Geheel in overeenstemming met de stip op de horizon vormt de ontwikkelkracht en het zelforganiserend vermogen van onze inwoners het fundament voor de doorontwikkeling van het sociaal domein. Wat gebeurt er nu al veel in onze gemeente. Wat komt er al een energie los in talloze initiatieven waar ideeën en wensen zijn samengebracht doordat bewoners en partijen zich hebben verbonden. Ook via het proces van Samen Verder in het sociaal domein merken wij dat er veel meer energie loskomt dan we vooraf hadden kunnen denken. Samen Verder: samen kun je meer dan alleen.

In de samenvatting aan het begin van dit document hebben we al aangegeven dat we werk maken van onze andere rol als overheid: meer oog hebben voor de veranderende wens van onze actieve inwoners. Actieve inwoners willen steeds meer zelf doen. Wat leidt dit tot inspirerende initiatieven en projecten! Soms redelijk grootschalig, soms op huiskamer-niveau.

Wij zetten binnen het sociale domein de ingezette lijn door: niet meer denken in onmogelijkheden, maar: wat kunnen we wél mogelijk maken met elkaar. Met de grondhouding om samen met inwoners een initiatief tot een succes te willen maken kan op

<sup>3</sup>

- Collegebesluit 'Kaders voor inkoop en contractering. Decentralisaties sociaal domein'; BW14.0003 d.d.14-01-2014
- Beleidskader invoering stelselwijziging jeugd, 20-02- 2014
- Collegebesluit 'document inkoop' ; BW14.0400 d.d. 08-04-2014
- Implementatieplan Gebiedsgericht werken en de Toegang; mei 2014
- Collegebesluit Aanpak inkoop 3D's: BW14.0545 d.d. 20-05-2014
- Beleidsplan Wmo 2015 -2016; d.d. 26-06-2014
- Kaders voor continuïteit en vernieuwing in het sociale domein", vastgesteld door gemeenteraad 20-2-2014
- Beleidsplan Werk en Wederkerigheid; februari 2015
- Bestuurlijke uitgangspunten sociaal domein Kadernota 2016, juni 2015
- Werkagenda Samen verder in het sociale domein juni 2015



dit moment gelukkig al een andere aanpak dan in het verleden worden gekozen. We willen hier samenhang creëren met de Burgerbegroting, maar denken ook aan het ondersteunen van de mogelijkheden die het Right to Challenge biedt.

Soms zal een oplossing lastiger te vinden zijn. Er is dan ruimte nodig om uit te mogen proberen wat werkt en wat niet werkt. Hier gebruiken we ook het experiment “maatwerk in Emmen” voor. Het experiment richt zich op zes gezinnen die intergenerationeel in armoede leven. We gaan hier experimenteren met de legitimering van maatwerk. Maatwerk wijkt per definitie af van wat regels zeggen, maar vooral van wat professionals en beleidsmakers *gewoon* zijn te doen. Wij willen leren. Een afrekencultuur past daar niet bij. Wel een cultuur die ruimte biedt om te innoveren en maatwerk te kunnen leveren, maar vooral om mensen hun eigen oplossing aan te laten geven.

De nieuwe Toegangsteams kunnen dan ook alleen een succes worden als ze optimaal bij de kracht van onze inwoners aansluiten. De noodzaak om aan te sluiten bij burgerkracht geldt overigens ook voor de professionele aanbieders van de hulp en ondersteuning.

Ook wordt de verbinding gezocht met de Participatiewet. We gaan onderzoeken in hoeverre mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in de toekomst kunnen worden ingezet ter ondersteuning van het informele veld. Deze ondersteuning is geen doel op zich, maar altijd gerelateerd aan de verkleining, dan wel wegneming, van de bestaande afstand tot de arbeidsmarkt of aan de bevordering van maatschappelijke participatie. We houden ter dege rekening met persoonlijke geschiktheid, mogelijkheden en onmogelijkheden.

### **In 2021 hebben we als ambitie dat 40% van de hulpvragen zonder inzet van het formele of professionele veld wordt opgelost**

-De professionele schaal

De indeling in de zes gebieden is ook een antwoord op een professioneel schaalvraagstuk. Het gaat hier vooral om het uitgangspunt dat gebiedsgericht werken verantwoord moet zijn vanuit de te leveren kwaliteit van de dienstverlening en/of vanuit bedrijfseconomisch oogpunt. Tijdens een aantal bezoeken die we in het land gebracht hebben werd telkens duidelijk dat bijvoorbeeld een goed functionerend Toegangsteam een bepaald volume aan inwoners nodig heeft om de gevraagde kwaliteitseisen en noodzakelijke expertise te kunnen ontwikkelen en behouden. Telkens kwam weer naar voren dat het een volume van 15.000 tot 17.000 inwoners betrof. Dit komt redelijk overeen met de indeling in onze 6 gebieden. Via deze organisatieschaal kan de uitvoering prima in wijk, dorp, buurt, straat en uiteindelijk achter de voordeur plaatsvinden.

In onze gemeente blijven we het uitgangspunt hanteren dat we voortdurend de balans blijven zoeken tussen het enerzijds *dichtbij inwoners* organiseren (vaak tot achter de voordeur) en het anderzijds *efficiënt* organiseren van de maatschappelijke dienstverlening.

In de eerder vastgestelde inrichtingsprincipes voor gebiedsgericht werken is het ook als volgt geformuleerd<sup>4</sup>:

‘Organisatie per gebied, uitvoering in wijken en dorpen’

En tevens:

<sup>4</sup> Zie: ‘Gebiedsgericht werken in Emmen (met daarin 10 inrichtingsprincipes voor gebiedsgericht werken), maart 2014. De zes gebieden zijn: de Velden, de Monden, De Blokken, Emmen Noord, Oost en Zuid.

'NIET alle maatschappelijke dienstverlening wordt geleverd binnen het gebiedsgericht werken'.

Binnen één gebied is in beginsel één aanbieder verantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning van het gebied. Er komen dus zes (hoofd)aanbieders waarbij een brede dienstverlening bij (mits wenselijk) één aannemer wordt belegd. Zij beheren het populatiegebonden budget voor dat gebied.<sup>5</sup> Dit betekent echter niet dat alleen deze aanbieder de zorg en ondersteuning in het gebied levert. Er dient immers ruimte te zijn voor de reeds bestaande specialisatie van aanbieders en keuzevrijheid van inwoners. Derhalve dient de aanbieder in een gebied diversiteit van zorg en ondersteuning te waarborgen. Dit kan een aanbieder bijvoorbeeld doen middels inzet van PGB's evenals het sluiten van contracten met andere aanbieders.<sup>6</sup> Centraal staat de keuzevrijheid van de inwoner en ruimte voor specifieke specialisaties van aanbieders.

Binnen het domein Jeugd wordt momenteel al door het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) gebiedsgericht gewerkt en zal dat gebiedsgericht werken worden vergroot. Daarbij sluit Jeugd aan bij de algemene ontwikkelingen rondom gebiedsgericht werken. Het opstellen van een sociale gebiedsagenda per gebied en het deelnemen aan de agendateams is dan ook één van de acties die door bijvoorbeeld de kernpartners van het (CJG), scholen en kinderopvangvoorzieningen ondernomen zullen worden.

Gebiedsgericht werken is een essentieel onderdeel van het samen met de partners realiseren van een optimale ondersteuning van veilig en gezond opgroeien, waarbij de kwaliteiten van iedere jeugdige optimaal worden ontwikkeld. Zónder de problematische kanten uit het zicht te verliezen, is het dan ook wenselijk de jeugd meer vanuit een positief perspectief te benaderen. De nadruk komt te liggen op stimuleren en ondersteunen aan de normale ontwikkeling van jeugdigen. Het accent ligt op het stimuleren van sociale netwerken en het tot stand brengen of in stand houden van verbindingen tussen jeugdigen en hun gezinnen met de buurt en met de school. Dit vraagt om een integrale benadering waarbij het belang van de jeugdige centraal staat. Gebiedsgericht werken biedt die mogelijkheid.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat kinderen zich beter ontwikkelen als ze opgenomen zijn in sociale netwerken die groter zijn dan het gezin alleen. Als er bijvoorbeeld goede verbindingen zijn tussen ouders in de buurt en tussen ouders en school. Daarom is in deze tijd van individualisering een versterking van de zogenaamde "Pedagogische Kracht van wijken en dorpen" nodig, waarin socialisatie een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van burgers is en waarin het weer vanzelfsprekend is dat mensen zich het wel en wee van elkaars kinderen aantrekken. Dit vertaalt zich in het versterken van de steun aan jeugdigen en hun gezin via sociale netwerken en de algemene voorzieningen.

Om de beschreven en gewenste omslag naar een positieve benadering te realiseren, is een gemeentelijk beleid met betrekking tot jeugdhulp nodig dat rust op twee pijlers:

- Een sterke en positieve basis in onze samenleving voor jeugd en ouders door het versterken van de informele steun van sociale netwerken en de algemene voorzieningen (Pedagogische kracht in wijken en dorpen);
- Een samenhangende ondersteuning- en zorgstructuur, die er op gericht is de

---

<sup>5</sup> Dit populatiegebondenbudget wordt middels een kavel aangeboden. Het bestek van een kavel kan bijvoorbeeld schoonmaakondersteuning, individuele begeleiding of groepsbegeleiding omvatten. Dit kan allemaal per gebied geclusterd worden in één kavel, maar dit kan ook gesplitst worden of gebied overschrijden worden aangeboden. Het streven is gebiedsgebonden geclusterde kavels, maar efficiëntie kan daar een wijziging in brengen.

<sup>6</sup> Geen limitatieve opsomming

opvoeding niet over te nemen maar te versterken.

De gemeentelijke doelstelling bestaat uit vijf onderling verbonden elementen:

- Iedere jeugdige groeit veilig op (1);
- In een op het creëren van een positief opvoed- en opgroei-klimaat gericht gezin en omgeving (2);
- Maakt een bij de eigen aanleg, mogelijkheden en wensen passende groei en ontwikkeling door (3);
- Een ontwikkeling die niet wordt beperkt door het ontbreken van kansen (4) of bestaan van belemmeringen (5).

Centraal uitgangspunt bij het realiseren van deze doelstelling is de wens en inzet van de jeugdige zelf en haar omgeving om van dat positieve opvoed- en opgroei-klimaat te kunnen spreken. Of er sprake is van een positief klimaat, beoordeelt en bepaalt de jeugdige zelf!

De gedachte achter het geformuleerde beleidsdoel is tweeledig. Naast het daadwerkelijk realiseren van een positief opvoedklimaat, is de tweede doelstelling dat betrokken organisaties, werkers en gemeente, door het positieve klimaat te realiseren, het gebruik van gespecialiseerde jeugdhulp, medicaliseren en het uitsluiten van jeugdigen uit het “normale” sociale leven terugdringen.

Op welke manier het werken aan de Pedagogische Kracht van wijken en dorpen zich verhoudt tot de verdere uitrol van het gebiedsgericht werken in Emmen, zal de toekomst leren. Essentieel is dat wordt nagedacht en gesproken over de positie van de Pedagogische Kracht van wijken en dorpen in de sociale agenda van de afzonderlijke gebieden.

#### Acties (expliciet voor Jeugd)

- *Benutten van de kracht van de sociale omgeving*
  - De school neemt als aanvulling op de primaire verantwoordelijkheid die bij de ouders ligt, een nadrukkelijke taak als het om het positief opvoeden van jeugdigen gaat en het bieden van optimale kansen voor alle kinderen.
  - Het onderwerp positief opvoedklimaat maakt onderdeel uit van de sociale gebiedsagenda's per gebied.
- *Samenhangende ondersteuning en zorgstructuur;*
  - zorgen voor een laagdrempelig en op de vraag toegesneden aanbod aan opvoed- en opgroei-ondersteuning.
  - doorontwikkeling van het CJG en betrekking bij de sociale toegangsteams

Binnen het domein van de Participatiewet wordt het begeleiden van mensen naar werk of maatschappelijke participatie in de nabije toekomst uitgevoerd door het (nog op te richten) leerwerkbedrijf. Er ligt een duidelijke relatie tussen de doelstellingen van de gebiedsteams en die van het werkbedrijf. Het toekomstige leerwerkbedrijf zal dan ook de verbinding zoeken met de gebiedsteams. Onderzocht zal worden op welke wijze het leerwerkbedrijf kan aansluiten bij de gebiedsteams.

De aanbieders in een gebied zoeken aansluiting bij de doelstellingen van de participatiewet zoals vastgelegd in de nota 'WERK EN WEDERKERIGHEID'. Het belangrijkste doel van de Participatiewet is WERK. Werk voor zoveel mogelijk mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking. Bij voorkeur op de reguliere arbeidsmarkt of - indien dit niet mogelijk is - via een baanafsprakbaan of in een beschutte omgeving. Niet de gemeente maar het bedrijfsleven schept banen. Het bedrijfsleven wordt daarbij gefaciliteerd door de Arbeidsmarktregio, waarin gemeenten, UWV en het bedrijfsleven samenwerken. Mensen die geen werk hebben, zijn actief door het leveren van een tegenprestatie of door middel van andere vormen van maatschappelijke participatie. We maken aan de samenleving duidelijk

dat 'iets doen voor je uitkering' het uitgangspunt is. Dit is zowel in het belang van de uitkeringsgerechtigde zelf als in het belang van de samenleving.

Voor elk gebied wordt een aannemer geworven die de diensten individuele begeleiding, groepsbegeleiding en schoonmaakondersteuning biedt. Dit kan een aannemer zijn die met onderaannemers werkt, een aannemer die de diensten zelfstandig uitvoert, etc.

### Acties

Om ervoor te zorgen dat er in het sociaal domein daadwerkelijk gebiedsgericht wordt gewerkt hebben we de samenwerking en voorbereiding met verschillende partijen gezocht. Daarnaast zijn er een aantal acties nodig om gebiedsgericht te kunnen werken.

- **Sociale gebiedsagenda's.**  
Per gebied maken we met relevante partijen een sociale agenda. De sociale gebiedsagenda maakt het mogelijk om gezamenlijk te sturen op het bereiken van maatschappelijke effecten en resultaten in het sociale domein.  
De sociale agenda's voor de zes gebieden zijn in februari 2016 opgesteld. De agenda's geven de specifieke vragen van de gebieden weer en de vormgeving van deze agenda's is een voortdurend cyclisch proces. In bijlage 1 is een schematische weergave te vinden.
- **Experimenteer-budget.**  
Per gebied stelt de gemeente een budget beschikbaar aan de professionele aanbieders, teneinde te kunnen experimenteren met 'regelarme' innovatie van maatschappelijke dienstverlening in de zes gebieden. De gemeente gaat zich inspannen voor het bereiken van 'regelarme' omstandigheden.
- **Meedoen.**  
Mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, die niet instromen in een regulier re-integratietraject of een voorziening voor beschermd werken, worden binnen de zes gebieden ondersteund bij het vinden en verrichten van zinvolle maatschappelijke activiteiten. De ketenpartners<sup>7</sup> pakken dit in gezamenlijkheid op. De te verrichten activiteiten zijn te vinden in de hiervoor genoemde sociale gebiedsagenda's.
- **Toegangsteams / samenwerkingsverband.**  
Aanbieders van professionele ondersteuning/hulp en initiatiefnemers/uitvoerders van informele zorg werken integraal samen met de Toegangsteams. Daarbij sluiten we aan bij wat er al ontwikkeld is, bij bestaande structuren en stellen we realistische doelen.. Gemeente, actieve inwoners en maatschappelijke organisaties werken de vorm waarin we gebiedsgericht willen werken verder uit. Effectiviteit, draagvlak en uitvoerbaarheid van de te kiezen vorm staan voorop.

### 3.2 Populatiegebonden financiering

Voor de inkoop van diensten op grond van de Wmo en de Jeugdwet is het via het gemeentefonds beschikbare budget kaderstellend. Omdat de inkoop voor de Jeugdwet (nog) regionaal wordt vormgegeven kiezen we ervoor te starten met populatiegebonden inkoop voor de Wmo. Het is wel de bedoeling om op termijn ook de jeugd gerelateerde ondersteuning op deze wijze in te kopen. Omdat inkoop voor deze delen van het sociaal domein momenteel anders is georganiseerd is hier sprake van een groeimodel. Daarbij staat zorgvuldigheid en rust voorop. We willen op een verantwoordelijke wijze stapsgewijs tot de populatiegebonden bekostiging van WMO en Jeugdzorg komen.

Onder populatie gebonden financiering verstaan wij een vast bedrag per jaar per gebied dat te herleiden is naar én gebaseerd is op de vragen en kenmerken van het gebied (o.a. vastgelegd in de sociale gebiedsagenda's). Bij populatiebekostiging geven we de aanbieders

<sup>7</sup> Onder ketenpartners verstaan we alle functionarissen, instellingen en organisaties die betrokken zijn bij het plaatsen van mensen zodat maatschappelijk zinvolle activiteiten kunnen worden uitgevoerd.

samen één budget om een maatschappelijke opdracht voor en met de inwoners te realiseren. Voordeel is dat we één vast bedrag reserveren en dat organisaties gestimuleerd worden om samen te werken en resultaten te halen. Hoe ze het doen, bepalen ze zelf. Het resultaat is wat telt voor ons als gemeente. De noodzakelijke integraliteit van werken en veel meer nadruk op preventie komen in een systeem van populatiebeposting volgens ons dan ook het best tot hun recht. Een bijkomend punt is dat er ook een vorm van kostenbewustzijn wordt neergelegd bij de professionals in het gebied. Een kostenbewustzijn dat momenteel bij het verkokerde aanbod goeddeels afwezig is. Op termijn willen we de gebiedsbudgetten (deels) gaan betrekken bij de verdere ontwikkeling van de Burgerbegroting.

De inkoop op grond van de Participatiewet wordt niet via populatiegebonden financiering ingekocht. Het begeleiden van mensen naar werk of maatschappelijk participatie wordt in de nabije toekomst uitgevoerd door het (nog op te richten) leerwerkbedrijf. Dit leerwerkbedrijf zal de mogelijkheden om aan te sluiten in de gebieden onderzoeken. Door in het de WMO en Jeugd op dezelfde wijze in te kopen en te financieren wordt integraal werken makkelijker. Alle aanbieders hebben dezelfde processen en omstandigheden waardoor samenwerken wordt vergemakkelijkt.

We starten met populatiegebonden inkoop WMO, met oog voor samenhang tussen het inkooptraject Wmo, jeugdzorg en het domein van werk en inkomen. Zonder overhaaste stappen te nemen werken we in de toekomst toe naar een populatiegebonden financiering van Wmo en Jeugdzorg

In het document “implementatieplan gebiedsgericht werken en de toegang” staan een aantal uitgangspunten genoemd voor populatiegebonden financiering. Deze zijn nog steeds actueel. Hierbij gaat het om:

- Ten behoeve van de te leveren maatschappelijke dienstverlening in de zes gebieden wordt, voor zover mogelijk en effectief, een afgebakend budget per gebied vastgesteld.
- Het gebiedsgebonden budget wordt berekend op basis van populatiegebonden criteria en gegevens: aantal inwoners, bevolkingsopbouw, huidig gebruik maatschappelijke dienstverlening (ook vroegere AWBZ-indicaties)+ huidige budgetten die per gebied ‘omgaan’ in de geleverde dienstverlening etc.
- Om doelmatigheid, preventie, integraliteit en de inzet van lichte vormen van ondersteuning te stimuleren en doorwijzing naar zwaardere vormen van ondersteuning waar mogelijk te voorkomen, worden in de contracten met externe partijen financiële prikkels ingebouwd.
- Ten behoeve van maatschappelijke dienstverlening en beschermd wonen die *niet* in de zes gebieden en door de sociale toegangsteams wordt geleverd, wordt een andere financieringswijze gehanteerd. Dit kan in de vorm van een subsidierelatie zoals deze nu onder andere bestaat met organisaties die zorgen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Maar mogelijk ook in de vorm van een contract met aanbieders voor beschermd wonen.

Per gebied wordt een hoofdaannemer gecontracteerd die verantwoordelijk is voor de ondersteuning in het gebied. Het gebiedsbudget wordt ook aan deze hoofdaannemer uitgekeerd en de hoofdaannemer legt hierover verantwoording af. Het is de verantwoordelijkheid van de aanbieder om die ondersteuning en zorg te bieden in het gebied dat nodig is. Dit kan de aanbieder zelf en met behulp van andere aanbieders doen, maar een deel van de ondersteuning en hulp kan ook geleverd worden door inzet van het voorliggende

informele veld. Hier gaat dus een prikkel tot versterking en verbreding van het informele veld vanuit.<sup>8</sup>

Ook kleinere en specialistische aanbieders zijn in de gebieden nodig. Hierover worden tussen de hoofdaannemer en de overige aanbieders afspraken gemaakt. Een reeds benoemde mogelijkheid is ook het gebruik van een PGB. De keuze van de inwoner voor een specifieke zorgaanbieder staat centraal. De hoofdaannemer houdt rekening met de wens van de inwoner. Hierdoor ontstaat per gebied diversiteit en keuzevrijheid voor inwoners.

De keuze van de inwoner voor een specifieke aanbieder staat centraal

### Acties

#### - *Inkoop als sturingsinstrument.*

We benutten 'inkoop' als sturingsinstrument ten behoeve van de vernieuwing in het sociale domein. Voor het domein Werk en Inkomen zal dit nader worden onderzocht. We sluiten uitsluitend contracten met aanbieders die de geformuleerde vernieuwingsambitie onderschrijven en dit vertalen in hun aanbod en wijze van samenwerking met zowel professionele partijen, informele zorg als ook de gemeente.

Met ingang van de inkoop 2016 (Wmo, Beschermd wonen) is deze voorwaarde onderdeel van de te sluiten contracten. Ook bouwen we financiële prikkels in de contracten om innovatie te stimuleren.

### 3.3 Eén gezin, één plan, één regisseur

Om daadwerkelijk meerwaarde, winst en goede ondersteuning te kunnen realiseren, is een benadering vanuit de vraag en eigen leefomgeving van onze inwoner vereist. Dit betekent dat oplossingen vanuit de vraag van onze inwoners georganiseerd moeten worden. Binnen de drie verschillende decentralisaties is sprake van een duidelijke overlap in doelgroepen en problematiek. In een huishouden gaat het vaak om meerdere problemen tegelijk, die met elkaar samenhangen en dus ook in samenhang moeten worden aangepakt. Als iemand geen werk heeft en daardoor te weinig geld heeft, in een slecht huis woont en spanningen in zijn gezin heeft, ziet hij dat als een ongedeelde vraagstuk. Dus: één huishouden, één plan, één regisseur voor alle leefgebieden.<sup>9</sup>

### Werkwijze

Per huishouden wordt door de betrokken partijen één regisseur aangesteld. De regisseur is verantwoordelijk voor de onderlinge afstemming en samenwerking tussen de verschillende vormen van ondersteuning (informeel en formeel) in het huishouden. In overleg met alle betrokkenen wordt één plan opgesteld. Dit plan geeft richtlijnen aan de ondersteuning en zorg. Afhankelijk van de omstandigheden in en om het huishouden is, in overleg met de aanbieders, besloten om per huishouden te bepalen wie de rol van regisseur krijgt toebedeeld. Dit kan één van de hulpverlenende organisaties zijn, maar ook een professional uit het toegangsteam. Ook hier staat maatwerk voorop.

### Motivatie

Door de ondersteuning en zorg vanuit één centraal punt te organiseren staan niet alleen alle neuzen dezelfde kant op, maar wordt dubbel werk of werkzaamheden die haaks op elkaar staan voorkomen. Bovendien zal dit leiden tot een samenwerkingsmodel tussen de verschillende disciplines.

We leveren maatwerk. Afhankelijk van de omstandigheden in en om het huishouden wordt

<sup>8</sup> Een mogelijkheid is bijvoorbeeld het inzetten van eigen professionals om vrijwilligers te trainen. Hierdoor ontstaat een steviger vorm van informele ondersteuning.

<sup>9</sup> Beleidskaders 3D

per huishouden bepaalt wie de rol van regisseur krijgt toebedeeld.

Een ander aspect dat hiermee, vanuit de jeugdwet, samenhangt is de verantwoordelijkheid voor het veilig opgroeien van een jeugdige. Door te werken met het principe van één gezin, één plan, één regisseur komen signalen over mogelijk onveilig opgroeien op één centraal punt bij elkaar van waaruit tijdig een afgewogen besluit genomen kan worden over eventueel ingrijpen.

### 3.4 Preventie

Inzetten op preventie is de sleutel tot de verandering die we met elkaar voor ogen hebben. Enerzijds door in te zetten op een omgeving die informeel steun kan verlenen, anderszijds door een netwerk van professionals te organiseren die kennis en vaardigheden in huis hebben om te signaleren, analyseren, beoordelen en handelen, zodat tijdig de juiste interventies kunnen worden ingezet (en veiligheid van het kind te allen tijde gewaarborgd is).

Preventief te werk gaan is een speerpunt. Hiermee worden niet alleen getracht complexe situaties te voorkomen, maar wordt tevens ingezet op een efficiëntere vorm van ondersteuning en zorg. We willen de bestaande structuren benutten met aandacht voor jeugdhulp en vroegsignalering. De samenwerking die in de gebiedsteams en mede door het regisseurs-schap ontstaat draagt bij aan de doelstelling vroegsignalering. Door tijdig en op adequate wijze bij een huishouden betrokken te zijn kan een mogelijk opvoedingsprobleem of ontwikkelingsachterstand vroegtijdig gesignaleerd en met behulp van lichte interventies opgepakt worden. Daarnaast kan door het versterken van preventie (met kennis van gespecialiseerde jeugdhulp) complexe problematiek tijdig worden gesignaleerd en opgepakt. Hiervoor zal altijd zwaardere, gespecialiseerde hulp nodig zijn, maar dan kortdurend.

#### Werkwijze

Preventief werk is nuttig op plekken waar jongeren komen, denk aan scholen, de jeugdsoos of sportverenigingen. We verwachten van een aanbieder in een gebied dat actief wordt ingezet op preventieve werkzaamheden. Op lange termijn is de verwachting dat hiermee een sterkere samenleving kan groeien en kansen optimaal worden benut. Deze ambitie vraagt om een prikkel, een prikkel tot preventief werken. Naar verwachting kan die prikkel onder andere gevonden worden in de financieringsvorm. Door organisaties vrijheid te bieden in de besteding van het budget, maar deze organisatie wel de verantwoordelijkheid voor de te leveren zorg en ondersteuning in een gebied te geven zal de inzet van preventieve zorg worden gestimuleerd. Voorwaarde is wel dat een aanbieder hier ook profijt van heeft, het moet dan ook gaan om een langdurig samenwerkingsverband tussen de gemeente en een zorgaanbieder.

Niet te missen in het preventieve werk is de inzet van een sterk voorliggend veld met zowel informele zorg als ook een sociaal netwerk (mantelzorgers). De eerste kring in een preventieve aanpak is het versterken van het netwerk om een huishouden heen. Bij dreiging van overbelasting moet adequaat gehandeld worden door bijvoorbeeld in te zetten op voorzieningen zoals kortdurend verblijf. Kortdurend verblijf betreft een ondersteuningsvorm met als doel het overnemen van de zorg ter ontlasting van de gebruikelijke hulp of de mantelzorger(s). Deze vorm van ondersteuning is een noodzaak om de zorg vol te kunnen houden. Kortdurend verblijf heeft dan ook een belangrijk preventief effect; mits op tijd ingezet zorgt een adempauze ervoor dat mantelzorgers de zorg langer en beter vol kunnen houden. Het voorkomt overbelasting en ontspoorde mantelzorg. Voor cliënten zelf heeft kortdurend verblijf ook een preventieve functie; het werkt ter voorkoming van opname en opnameduur verkortend. Bovendien biedt het lotgenotencontact: zowel voor de cliënt als voor de mantelzorger(s). Insteek is dat kortdurend verblijf zo regelarm mogelijk wordt ingericht. Dit

houdt in dat er sprake is van een zo kort mogelijke tijd tussen melding en realisatie, en geen ingewikkeld indicatietraject.

De tweede kring in een preventieve aanpak is het realiseren van algemene voorzieningen die bijdragen aan de bevordering van samen- en zelfredzaamheid en participatie van inwoners met een ondersteuningsvraag op één of meerdere leefdomeinen. Daar waar nodig bieden we ondersteuning op het leefdomein/de leefdomeinen waar de samen-zelfredzaamheid onvoldoende is. Wanneer de algemene voorzieningen niet toereikend zijn komen mensen in aanmerking voor een maatwerkvoorziening. We willen een eenvoudiger systeem ontwikkelen en vrij toegankelijke ondersteuning in de buurt bieden. Een deel van deze ondersteuning wordt door de aanbieders in de gebieden uitgevoerd. Bij de indeling van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen zoeken we naar nieuwe innovatieve vormen van ondersteuning. We willen daarbij zoveel mogelijk voorzieningen positioneren binnen de algemene voorzieningen. Hierbij vragen we expliciet aan de hoofdaannemer een voortrekkersrol te vervullen.



## Hoofdstuk 4 Toegang tot maatschappelijke dienstverlening

In het Emmense toegangsmodel is er sprake van een samenleving waarin burgers elkaar zoveel mogelijk ondersteunen, hetzij door mantelzorg, hetzij middels informele zorg. Daar waar mantelzorg ontoereikend is of overbelast dreigt te raken kan informele zorg worden ingezet. Indien informele zorg niet toereikend is, wordt professionele maatschappelijke dienstverlening geboden aan inwoners met een ondersteuningsvraag. De inzet is om zoveel mogelijk lichte vormen van ondersteuning in te zetten en zwaardere, duurder vormen van ondersteuning daarmee te voorkomen. Dit met nadrukkelijk aandacht voor vroegtijdig signaleren van complexe problematieken die om tijdige (maar daardoor dan ook kortdurende) zwaardere vormen van ondersteuning vragen. Ook het veiligheidsaspect dat kan spelen bij problematieken rondom jeugdigen dient hierbij niet uit het oog verloren te worden. Er is veel ruimte voor aannemers om de dienstverlening innovatief en integraal te organiseren.

Per gebied wordt een hoofdaannemer gecontracteerd die primair verantwoordelijk is voor de maatschappelijke dienstverlening van cliënten met een ondersteuningsvraag. Een constructie met hoofdaannemerschap waarbij huidige (en kleine) aanbieders meedoen, heeft sterk de voorkeur. Gezien het beperkt aantal partijen binnen het beschermd wonen hoeft het hier niet noodzakelijk te zijn om te werken met een hoofdaannemer. Dit om te voorkomen dat de hoofdaannemer een hogere prijs ontvangt dan onderaannemers die dezelfde diensten leveren.

De gemeente heeft een faciliterende en regisserende rol bij het bereiken van de gewenste integraliteit van dienstverlening op gebiedsniveau. De dienstverlening omvat in aanvang alle nieuwe 3D taken. Zo spoedig mogelijk wordt gewerkt aan integratie in het toegangsteam van zowel de huidige zorg en welzijnstaken, als de nieuwe taken op het gebied van de Wmo en Jeugdzorg. Zoals reeds zijdelings werd benoemd wordt de maatschappelijke dienstverlening per gebied gecontracteerd en belegd bij externe partijen. Bekostiging vindt plaats door gebiedsgebonden budgetten/populatiegebonden financiering. De toegang tot de betreffende maatschappelijke dienstverlening daarentegen wordt voor alle zes gebieden belegd bij één organisatie. Deze organisatie is verantwoordelijk voor het creëren van zogenoemde toegangsteams. De gemeente voert echter wel regie op grond van het afgeven van de beschikking, een scherp geformuleerde opdracht, kwaliteitsbewaking en sturing op resultaten.

### 4.1 Toegangsteam

In de Wmo 2015 is in artikel 2.3.2, vastgelegd dat als een melding wordt gedaan van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, het college in samenspraak met degene door of namens wie de melding heeft gedaan een onderzoek uitvoert. Voordat een aanvraag voor maatschappelijke ondersteuning voor een maatwerkvoorziening kan worden ingediend, dient een dergelijk onderzoek te zijn uitgevoerd. Het onderzoek is als het ware de toegang tot maatschappelijke ondersteuning. We willen als gemeente dit onderzoek laten uitvoeren door de zogenaamde Toegangsteams.

Toegangsteams worden vormgegeven door een organisatie die onafhankelijk is, niet bij de levering van maatschappelijke dienstverlening is betrokken en bij levering van diensten in de gebieden geen financieel belang heeft. Naast het uitvoeren van het onderzoek, wordt in de toegangsteams de toegang tot een integrale dienstverlening, Jeugd, WMO & schulddienstverlening en de verbinding tussen (arbeidsmatige)dagbesteding verzorgd. Om een eenduidige werkwijze te garanderen wordt uitgegaan van één organisatie die in alle zes gebieden de toegang organiseert, een bovenwijks organisatie-model. Voor Beschermd

Wonen wordt een afzonderlijke toegang samenwerking met de gezamenlijke aanbieders georganiseerd. Jeugdteams werken al als zodanig

Ten behoeve van de toegang tot dienstverlening en voorzieningen waarvoor de gemeente niet wettelijk verantwoordelijk is, worden afspraken gemaakt met onder meer zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Ook hier wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een integrale benadering, boven de schotten van verschillende wetten uit.

De juridische entiteit en governance op De Toegang wordt in de loop van 2016 verder uitgewerkt.

### Werkwijze

Voorwaarde voor het goed functioneren van een toegangsteam is dat zij naast een 'er op af mentaliteit' voldoende specialistische kennis van verschillende problematieken en ondersteuningsbehoefte van inwoners. Hiervoor dient het toegangsteam te bestaan uit specialistische generalisten met kennis van de sociale kaart en structuren in het gebied. Omdat de verschillende aanbieders in Emmen ieder hun eigen specialisme kennen kan het zijn dat de organisatie die verantwoordelijk is voor de toegangsteams de kennis in deze teams moet aanvullen. Met de aanbieders van jeugdhulp zijn hierover al afspraken gemaakt in de vorm van bijvoorbeeld consultatie (bij vermoedens van specifiek en complexe problematieken). Kennis die nu nog aanwezig is bij een grote groep professionals dient te verschuiven naar en beschikbaar te zijn voor de professionals werkzaam in de toegang. Deze beweging is in gang gezet onder de noemer "versterken voorliggend veld". Dit kan gedaan worden door in een bepaald gebied met behoefte aan specifieke kennis een werknemer van een andere aanbieder met deze specifieke kennis mee te laten draaien in het toegangsteam. Ook dit kan bijvoorbeeld middels een detachering. Een dergelijke constructie draag tevens bij aan een goede en nauwe samenwerking tussen alle aanbieders en optimale kennisuitwisseling.

Vanuit de jeugdwet zijn ook huisartsen, kinderartsen, medisch specialisten en rechters in staat gesteld jeugdigen te verwijzen naar hulp. Het merendeel van de verwijzingen loopt via deze lijnen (zo'n 80-90%). Gemeenten hebben vanuit de jeugdwet de verantwoordelijkheid dergelijke verwijzingen om te zetten in een beschikking (besluit tot inzet van de ondersteuning). Het is de taak van een toegangsteam aansluiting te zoeken op die verwijzers en met hen af te stemmen over de aard en duur van de ondersteuning en dit te verwoorden in de beschikking. Inzet is erop gericht om – daar waar het gaat om verwijzingen via de huisartsen – kennis over opvoed- en opgroevraagstukken in de huisartsenpraktijk in te brengen (bijvoorbeeld via inzet van een praktijkondersteuner).

## 4.2 Taken toegangsteam

Het toegangsteam zal de volgende taken & waarborgen uitvoeren/hanteren:

- Onafhankelijk
- Laagdrempelig en zichtbaar in een gebied actief
- Uitvoeren onderzoek ex artikel 2.3.2. Wmo 2015
- Creëren van sociale cohesie
- inzet op sociale activering en voorkomen / bestrijden schuldenproblematiek
- Versterken informele veld in een gebied
- Indien mogelijk verwijzing naar voorliggende veld. Stapsgewijs wordt toegewerkt naar de ambitie dat 40% van de meldingen door informele zorg opgelost
- Kortdurende hulpvragen afhandelen
- voorkoming van woninguitzetting;
- Integrale aanpak
- Cliëntondersteuning
- Signaleren van en handelen in situaties van onveiligheid

### Onafhankelijk

Toegangsteams worden vormgegeven door een organisatie die onafhankelijk is en bij levering van diensten in de gebieden geen financieel belang heeft. Dit brengt mee dat de organisatie die verantwoordelijk is voor de organisatie van de toegangsteams niet tevens hoofdaannemer van één van de gebieden kan zijn. Voorts brengt de garantie tot onafhankelijkheid ook mee dat indien gebruik gemaakt wordt van medewerkers van andere aanbieders, er gezocht moet worden naar een werkwijze waarin deze medewerkers ook daadwerkelijk onafhankelijk functioneren. De organisatie die zorgt voor de Toegang is hiervoor verantwoordelijk.

### Laagdrempelig en zichtbaar

Dichtbij en toegankelijk voor inwoners, zo moet het toegangsteam werken. Dit betekent dat iedereen met een maatschappelijke ondersteuningsvraag op een laagdrempelige wijze zowel fysiek, telefonisch als digitaal bij het team terecht kan. De organisatie die de toegangsteams organiseert zorgt voor deze 'loketfunctie' in het gebied. Dit gebeurt bij voorkeur op meerdere, reeds bestaande locaties in een gebied. Te denken valt aan vestiging in een wijkcentrum of bijvoorbeeld een dorpshuis.

### Het onderzoek

Door het onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden er voor de cliënt zijn om in zijn/haar zeldzaamheid of participatie te voorzien en te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door gebruikmaking van algemene voorzieningen, of door hulp en ondersteuning van uit het sociale netwerk, maar de uitkomst kan ook zijn dat er een maatwerkvoorziening ingezet moet worden. Het onderzoek leidt tot een integraal plan met betrekking tot de ondersteuningsvraag.

### Sociale cohesie, sociale activering & versterken informeel veld

In 2021 willen we dat 40% van de hulpvragen zonder inzet van het formele of professionele veld wordt opgelost. Er zijn verschillende mogelijkheden om deze ambitie te verwezenlijken. Te denken valt aan bijvoorbeeld vroegsignalering waardoor preventief en tijdig een lichte hulpvraag kan worden opgelost door het voorliggende veld. Hierdoor kunnen we stapeling van hulpvragen en ten gevolge daarvan toenemende problematiek voorkomen.

Voor de realisering van dit doel is onderlinge betrokkenheid nodig. Immers de kans is groot dat bijvoorbeeld de buurman beter dan wie dan ook weet wat er achter de voordeur bij zijn burenspeelt. Ook zijn er in iedere wijk bepaalde sleutelfiguren te vinden. Dit zijn inwoners die een centrale positie innemen in een wijk en meer dan andere inwoners op de hoogte zijn van hetgeen er speelt in een straat, wijk of dorp. Deze mensen, maar ook de overige inwoners dienen elkaar te zien en te kennen. Het toegangsteam gaat in samenwerking met de uitvoerende organisaties en de inwoners een bijdrage leveren aan ontmoetingen van deze mensen. Zij kunnen dit doen door activiteiten in een wijk op te zetten en aan te bieden, aansluiting te zoeken bij dorpshuizen etc. Hoe het toegangsteam hier invulling aan gaat geven is afhankelijk van de wijk en behoort tot de verantwoordelijkheid van de organisatie. We weten dat sociale cohesie een positief effect heeft op de activering van inwoners en op vroegsignalering. Voorts kunnen met vroegsignalering en een preventieve aanpak ook financiële problemen of problemen tussen burens voorkomen. Ook verwachten wij dat de toegangsteams dure woninguitzettingen voorkomen, uiteraard in nauw overleg met de woningcorporaties. Wij weten dat dit voor de woningcorporaties ook een belangrijk thema is en dat zij hier ook een bijdrage aan willen leveren.

Naast het bepalen van welke ondersteuning iemand nodig heeft is het Toegangsteam een spin in het web van zowel de informele als de formele ondersteuning. Het vormt een onvervreembaar onderdeel van het gebiedsnetwerk en is daar op allerlei manieren mee

verbonden. Deze verbinding kan tot uiting komen doordat ze in de lokale infohuizen spreekuur houden, doordat ze werkbezoeken bij zorgaanbieders afleggen, doordat ze veelvuldig overleg hebben met vrijwilligersorganisaties in de wijken en dorpen. Het gebiedsnetwerk bestaat dan uit allerlei vormen van informele en formele hulp en ondersteuning. Het Toegangsteam houdt nauw contact met de toegangen tot de informele zorg en vormt zelf de toegang tot de professionele hulp. Daarnaast kunnen formele zorgaanbieders en informele vrijwilligersorganisaties samen arrangementen ontwikkelen waarin formeel en informeel in samenhang worden ingezet. Kortom: de nieuwe Toegangsteams, maar ook de aanbieders in de gebieden kunnen alleen een succes worden als ze optimaal bij de kracht van onze inwoners aansluiten, zowel bij individuele inwoners als op straat, wijk-, dorps- of gebiedsniveau.

### Integrale vraagverheldering

Het toegangsteam is verantwoordelijk voor een integrale vraagverheldering. Er zal samen met de cliënt een arrangement worden opgesteld. In het arrangement staat verwoord wat de cliënt en zijn omgeving zelf doen en welke professionele ondersteuning (informeel en formeel) wordt ingezet. Het toegangsteam stelt zoals gezegd het arrangement op samen met de cliënt. De werkwijze in het gebied (toegang + dienstverlening) wordt vanuit de principes 'activering, hulpverlening en ondersteuning' vorm gegeven. Dat houdt in dat deze elementen in de af te sluiten arrangementen terug dienen te komen. De keuze van de cliënt staat in de arrangementen centraal. Hoewel ook deze keuzevrijheid aan praktische grenzen is gebonden en er in beginsel het principe van gebiedsgericht werken bestaat is het van belang aandachtig te luisteren naar hetgeen een inwoner zelf wenst. Maatwerk is tenslotte tevens een doelstelling.

Het toegangsteam schakelt allereerst en indien gewenst informele zorg of voorzieningen in. Op de tweede plaats kan het toegangsteam indien de ondersteuningsbehoefte van de cliënt daar om vraagt verwijzen naar een algemene voorzieningen.<sup>10</sup> Wanneer de problematiek van een inwoner vraagt om een specifieke specialistische vorm dan kan een maatwerkvoorziening worden geadviseerd. Het formaliseren van het arrangement middels een beschikking vindt voorsnog binnen de muren van de gemeente plaats. Het gehele proces moet ingericht zijn op snel en adequaat handelen. Voorkomen moet worden dat een inwoner 6 weken moet wachten voordat men tot handelen overgaat.

### Kortdurende hulpvragen afhandelen

Hoewel het toegangsteam geen hulpverlenende functie heeft, kan zij wel lichte en eenvoudige vragen afhandelen. Voor eenvoudige hulpvragen volstaat voor de meeste cliënten doorgaans de functie van informatie en advies. Voor ietwat complexere vraagstukken kan een andere vorm van cliëntondersteuning nodig zijn. Een voorbeeld van een kortdurende en/of lichte vraag kan de situatie zijn waarin een inwoner (telefonisch) herinnerd moet worden aan een afspraak of om naar zijn werk te gaan. Daarbij moet echter voortdurend gelet worden op de begrenzing. Voorkomen moet worden dat te laat wordt doorverwezen.

### Cliëntondersteuning

Het toegangsteam levert tevens de cliëntondersteuning. De onafhankelijke cliëntondersteuning is een instrument om zelfredzaamheid van onze inwoners te bevorderen. Het is gericht op zowel onze inwoners als het netwerk en moet preventief werken en onnodig beroep op dure voorzieningen voorkomen. Cliëntondersteuning richt zich op het versterken van de eigen kracht en het versterken van het netwerk, onder andere door mantelzorgers te

<sup>10</sup> laagdrempelige vrij toegankelijke voorzieningen die aansluiten bij de behoefte van inwoners, die tevens minder administratieve last met zich mee brengen. Zo ontstaat er een verschuiving van zwaardere vormen van ondersteuning naar lichtere en vrij toegankelijke ondersteuningsvormen.

ondersteunen en vrijwilligers in te zetten. Kerntaken binnen de cliëntondersteuning zijn informatie, advies, vraagverduidelijking, trajectondersteuning, crisisinterventie, training, bevorderen van zelfredzaamheid en het vergroten van het eigen netwerk.

Daarnaast moeten inwoners in het toegangsproces tot voorzieningen een beroep kunnen doen op een cliëntondersteuner die hem bijstaat bij het behartigen van zijn belangen. Cliëntondersteuning speelt met name bij cliënten die niet goed in staat zijn zelf regie over het eigen leven te voeren, hun hulpvraag te verwoorden, de mogelijkheden van zijn eigen sociale netwerk in kaart te brengen en keuzes te maken.

### Integrale aanpak

We willen toewerken naar een integrale aanpak van het sociaal domein. Daarvoor is het nodig dat ook de toegangsteams stapsgewijs toewerken naar een integrale aanpak van zorg en ondersteuning in deze gebieden. Vooropgesteld het betreft hier een groeimodel. Het is de bedoeling dat op integrale wijze wordt gewerkt aan één gezin, één plan, één regisseur. De ondersteuning betreffende het gezin is optimaal op elkaar afgestemd en budgetten worden ontschot.

In de toegangsteams wordt stapsgewijs de toegang tot een integrale dienstverlening, Jeugd-WMO plus SDV en de verbinding tussen dagbesteding en arbeidsmatige dagbesteding verzorgd.

Wat betreft de Toegang voor Jeugd in de gemeente Emmen is deze per 1 januari 2015 belegd bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Per gebied is een Jeugdteam actief. Hieraan ligt een subsidieovereenkomst ten grondslag.<sup>11</sup> Deze loopt tot 1 januari 2017. Daarnaast is er een zevende team geformeerd dat zich richt op het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Hier ligt ook de verbinding met werk en zorg. De signaleringsfunctie is hierin van belang.

In Emmen bestaat de wens om naar de toekomst toe te komen tot één integrale Toegang voor WMO en Jeugd (en werk & inkomen). Ook de aansluiting vanuit de gespecialiseerde jeugdhulp en het nabij halen van kennis vanuit die gespecialiseerde jeugdhulp is gekoppeld aan de toegang. De organisatie die de toegang in de gebieden gaat vormgeven zal in 2017 met een plan van aanpak moeten komen op welke wijze de integratie van jeugdteams en toegangsteams in de praktijk er uit zou kunnen komen te zien. Voorts wordt in dit plan ook onderzocht en beschreven hoe de doelgroep van de Participatiewet hierbij kan worden betrokken.

Bij de inventarisatie van de ondersteuningsbehoefte wordt een koppeling gemaakt met de Participatiewet. Het belangrijkste doel van de Participatiewet is werk. Werk voor zoveel mogelijk mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking. Bij voorkeur op de reguliere arbeidsmarkt of - indien dit niet mogelijk is - via een garantiebaan of in een beschutte omgeving. Voor een integrale aanpak is het van belang dat de ondersteuning rekening houdt met het activeren van inwoners en het inzetten op werk. De toegangsteams zoeken actief contact met de organisaties in het domein werk en inkomen.

### Signaleren van en handelen in situaties van onveiligheid

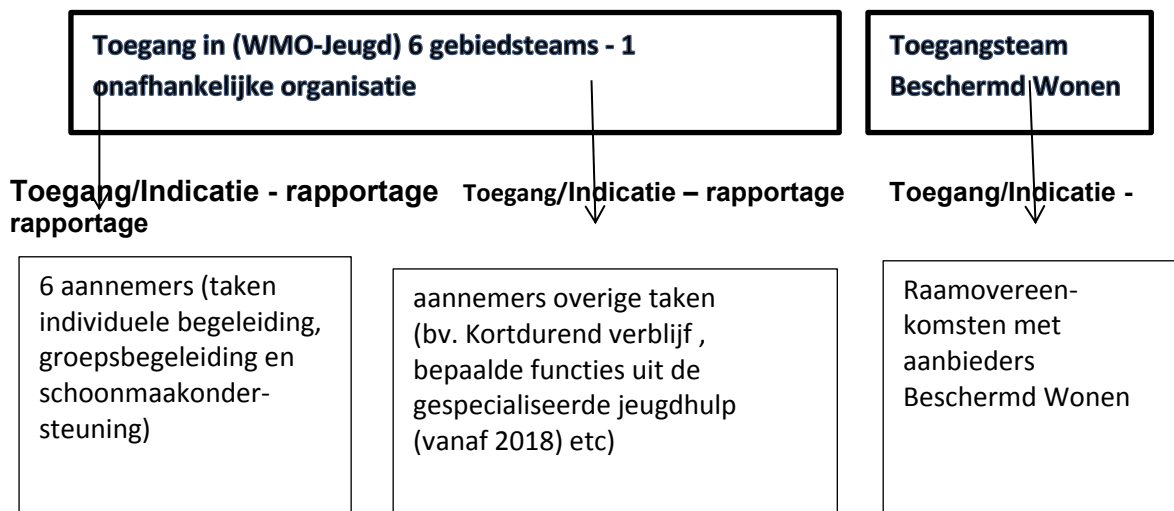
Een aspect vanuit de jeugdwet is de verantwoordelijkheid voor het veilig opgroeien van een jeugdige. Door te werken met het principe van één gezin, één plan, één regisseur komen signalen over mogelijk onveilig opgroeien op één centraal punt bij elkaar van waaruit tijdig een afgewogen besluit genomen kan worden over eventueel ingrijpen. Ook dient de Toegang kwaliteit te hebben bij het onderkennen van onveilige situaties bij onze volwassen inwoners (zie ook paragraaf 5.5)

### Specifieke opdracht aan toegangsteam

Per gebied zal de vraag en behoefte van inwoners uiteenlopen. Van belang is hier rekening mee te houden in de samenstelling van de teams. Daarvoor is een 'sociale agenda' van het gebied nodig. Hierbij is nadrukkelijk van belang dat aangesloten wordt bij de belevingswereld van de bewoners en de verschillen per wijk. Derhalve moet een werkbudget per toegangsteam beschikbaar zijn (regelvrij budget), dat het toegangsteam naar bevind van zaken kan inzetten.

### 4.3 Schematisch weergegeven

Het in de voorgaande paragraaf beschreven toegangsteam, leidt tot het volgende schema:



### Beschermd wonen

Beschermd wonen vormt hierop een uitzondering. Omdat bij wet geregeld is dat het beschermd wonen landelijk toegankelijk is, komen cliënten uit heel Nederland. Ook is Emmen als centrumgemeente nu nog verantwoordelijk voor cliënten uit Borger-Odoorn en Coevorden. Daarnaast is beschermd wonen evenals maatschappelijke opvang een maatwerkvoorziening. Hiervoor is dan ook een vorm van toegang noodzakelijk waarbij gegevens moeten worden opgevraagd bij zorgpartners die over het land verspreid zullen zijn. Hierbij is kennis van psychiatrische ziektebeelden vereist. Wanneer er sprake is van instroom via het toegangsteam betekent dit dat elk team moet beschikken over deze specifieke kennis of dat deze kennis moet worden ingekocht, terwijl in de praktijk het aantal cliënten dat in een gebied een (her)indicatie aanvraagt zeer klein zal zijn. Dit zijn belangrijke argumenten om de toegang tot beschermd wonen centraal te organiseren. Wel gaan we verder aan sluiten bij het uitgangspunt dat beschermd wonen deel uit maakt van een breed pakket van samenhangende voorzieningen in onze gemeente.

### Acties

#### - *Grenzen toegangsteam*

Nadere uitwerking vraagt hoe de verantwoordelijkheid van het toegangsteam zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van de aannemer in het gebied.

#### - *Integrale aanpak*

In 2018 is er sprake van een integrale aanpak WMO-Jeugd. In 2018 wordt plan opgesteld hoe de doelstellingen van werk en inkomen meer geïntegreerd kan worden.

#### - *Groeimodel*

De toegangsteams zijn flexibel en vormbaar. Een tip die wij meekregen vanuit een werkbezoek aan Zaanstad betrof de teams zo flexibel mogelijk te laten zijn en

daardoor ruimte te laten voor het ontwikkelingen en aansluiten bij gebiedsspecifieke thema's. Daarbij is van belang geen overhaaste stappen te willen nemen of onhaalbare doelen neer te zetten. Het ontwikkelen van een stevig en gedegen toegangsteam vergt een behoedzaam proces.

## Hoofdstuk 5 Continueren en doorontwikkelen van huidig beleid

Het aangaan van langdurige duurzame relaties is niet alleen voor hulpbehoevenden van belang, maar ook voor de doorontwikkeling van het integrale sociaal domein. Willen we naar zelfredzaamheid en eigen kracht toewerken dan is de inzet van preventieve werkzaamheden met oog voor vroegsignalering van belang. Indien we daarnaast willen dat aanbieders uit de voeten kunnen met budgetten is ook voor hen continuïteit van belang. Pas dan kunnen de vruchten van gemaakte investeringen worden geplukt. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe en ten aanzien van welke onderwerpen we in Emmen het ingezette pad blijven bewandelen.

### 5.1 Schoonmaakondersteuning, begeleiding individueel en dagbesteding

#### A Schoonmaakondersteuning

Schoonmaakondersteuning die we vanaf 2017 blijven aanbieden, is te beschrijven als een sobere, maar adequate voorziening. Uit schouwing en klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat het overgrote deel van de inwoners zich kan vinden in de huidige uitvoering. We willen dat de ervaren kwaliteit op het gewenste niveau wordt behouden. Door achter de voordeur te komen heeft schoonmaakondersteuning een element van preventie in zich.

Schoonmaakondersteuning is nu al gebiedsgericht ingericht; de overige gebiedsgerichte inrichting van het sociaal domein zal hiermee in verbinding worden gebracht om zodoende tot meer integraliteit te komen. Dit is temeer van belang daar we hier te maken hebben met een kwetsbare doelgroep waar veelal een brede ondersteuningsvraag speelt en die over weinig draagkracht beschikt. De schoonmaakondersteuning biedt tevens een mogelijkheid om achter de voordeur te komen. Een van de ontwikkelingen vanaf 2017 zal erop gericht zijn om aan voorkant de preventie/vroegsignalering en schoonmaakondersteuning aan elkaar te verbinden.

#### Maatwerk

De kern van de Wmo is dat we passende ondersteuning bieden die recht doet aan de persoonlijke omstandigheden van mensen thuis. De sociale omgeving, de woonsituatie en de ondersteuning waaraan behoefte is, verschilt immers van mens tot mens.

Via het verlenen van individueel maatwerk wordt dan ook tegemoet gekomen aan wat iemand nodig heeft. Er zijn inwoners met een minder groot vermogen om zelf regie te voeren en voor hun eigen belang op te komen. In deze situatie is er sprake van begeleiding, schoonmaak-ondersteuning en veelal componenten die vanuit de Zorgverzekeringswet bekostigd worden (bijvoorbeeld persoonlijke verzorging). De doorontwikkeling naar een integrale benadering van de vraag staat bij deze inwoners centraal. De verbinding met begeleiding wordt hierbij verder vorm gegeven om zo een bijdrage te leveren aan één gezin, één plan en één regisseur. Onze inwoners ontvangen op dit moment ook al begeleiding, maar dit wordt momenteel niet gecombineerd met bijvoorbeeld de schoonmaakondersteuning aangeboden. Dit betekent dat te behalen resultaten soms niet in elkaars verlengde liggen, en inwoners hierdoor ongewenst veel verschillende medewerkers achter de voordeur krijgen.

Door bij de inkoop brede kavels aan te bieden waarbij rekening gehouden wordt met de verbinding tussen schoonmaakondersteuning en individuele- en groepsbegeleiding wordt de integrale ondersteuning sterk verbeterd. Daarnaast zal ingezet worden op welke wijze schoonmaakondersteuning en vroegsignalering aan de voorkant kan worden doorontwikkeld. Ook hier weer om een bijdrage te leveren aan een integrale en een preventieve aanpak.



## B Begeleiding individueel en dagbesteding

Ook begeleiding en dagbesteding zijn vormen van ondersteuning die een belangrijk onderdeel vormen van het zelfredzaam worden en /of blijven van inwoners.

Individuele begeleiding richt zich op het begeleiden in het dagelijks functioneren. Het gaat om het actief herstellen, dan wel compenseren van het beperkte of afwezige regelvermogen van een persoon waardoor hij onvoldoende of geen regie over het eigen leven kan voeren. De ondersteuning bestaat bijvoorbeeld uit het helpen plannen van activiteiten, het regelen van dagelijkse zaken, het nemen van besluiten en het structureren van de dag. Individuele begeleiding kan ook praktische hulp en ondersteuning bij het uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen inhouden zoals begeleiding bij het wassen en aankleden. Daarbij is geen medische zorg nodig. Ook ambulante woonbegeleiding valt onder deze functie. Afhankelijk van de individuele situatie kan individuele begeleiding kortdurend, maar ook langdurig worden ingezet. Ook voor begeleiding geldt dat eerst naar de inzet van iemand wordt gekeken, de inzet van de omgeving, algemene en voorliggende voorzieningen en waar nodig wordt voorzien in een maatwerkvoorziening.

De dagbesteding heeft tot doel te komen tot een herkenbare dagstructuur en bezig te zijn met activiteiten die zinvol zijn. De begeleiding beoogt verblijf in een instelling zo lang mogelijk uit te stellen of overbodig te maken. We willen vormen van dagbesteding een plek geven in of verbinden met het gebiedsgericht werken. Voor de dagbesteding betekent dit: zo dicht mogelijk bij de gebruikers organiseren en zoveel mogelijk algemeen en vrij toegankelijk.

### Integraal en gebiedsgericht

Dit vraagt ook een andere benadering, een ketenbenadering. In de verbinding met de gebiedsgerichte aanpak wordt onderzocht hoe deze ketenbenadering verder kan worden ingevuld. Zowel waar dit gaat over gemeentelijke voorzieningen alsook andere voorzieningen bijvoorbeeld vanuit de zorgverzekeringswet. Dit gewenste toekomstperspectief vraagt een intensief overleg tussen de zorgverzekeraar en de gemeente. Het boeken van concrete resultaten uit dit overleg zal nog enige tijd vergen. Daarbij willen we gebruik maken van wat er in de gebieden al gebeurt, bijvoorbeeld de koppeling per gebied met de informatie uit "Samen Oud", kennis die er is vanuit de huisartsen en andere informatie. Dit is de samenhang tussen wat er in het gebied gebeurt en het individuele niveau. De problematiek die bijvoorbeeld gedurende de schoonmaakwerkzaamheden wordt gesignaleerd wordt actief in dit ketenverband gedeeld en opgepakt door de Toegangsteams. Deze verbinding staat voorop in de doorontwikkeling van het gebiedsgerichte en integrale beleid.

### Preventie/vroegsignalering

Het is aan de aanbieder in een gebied hoe de preventie en vroegsignalering wordt vorm gegeven. Wel is van belang dat hierin de samenwerking met het Toegangsteam en het voorliggende veld wordt opgezocht.

## 5.2 Beschermd wonen

In de Wmo is het beschermd wonen als een maatwerkvoorziening opgenomen naast de voorzieningen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Het betreft een wettelijke taak waar we als centrumgemeente uitvoering aan moeten geven. Voor Zuidoost-Drenthe gaat het momenteel om ongeveer 500 cliënten.

Tot 2015 viel beschermd wonen onder de AWBZ. Mensen met psychiatrische diagnose ontvingen een indicatie in de vorm van een zorgzwaartepakket (ZZP). Deze indicatie (van het CIZ) gaf recht op intramuraal verblijf. In het verleden werden indicaties voor een lange periode afgegeven (soms voor meer dan tien jaar). Behandeling maakt geen deel uit van het pakket en wordt verzord vanuit de zorgverzekeringswet. Voor beschermd wonen geldt een overgangsrecht van vijf jaar voor cliënten die zijn overkomen naar de Wmo. Gedurende dat

overgangsrecht heeft de cliënt recht op gelijkblijvende zorg. Dit overgangsrecht loopt tot eind 2019 of tot einde van de indicatie.

Voor beschermd wonen geldt dat toekomstbestendig beleid is gericht op zelfstandig functioneren in de maatschappij. Wanneer dit niet haalbaar is, is herstel van het 'normale' leven, acceptatie van het ziektebeeld, herstel van zinvolle relaties en een zinvolle dagbesteding het streven.

We hanteren ook voor het beschermd wonen de principes van het nieuwe sociaal domein. We willen onder andere dat beschermd wonen onderdeel uit maakt van een breed pakket van samenhangende voorzieningen (o.a. koppeling met dagbesteding, maatschappelijke opvang en OGGz). We sturen hierbij op een sluitende keten met organisaties als GGZ, VNN, woningcorporaties, politie, zorgverzekeraars en bewindvoerders.

We willen in de toekomst ook bij beschermd wonen sturen op uitstroom en participatie en de vaardigheden die daar voor nodig zijn. Hiervoor is het noodzakelijk om te innoveren. Organisaties moeten de mogelijkheid krijgen om te kunnen experimenteren met aanvullende woonvormen om op deze manier uitstroom, participatie en netwerkversterking mogelijk te maken. Er is tijd voor nodig om ons goed te verdiepen in deze integrale aanpak, mede omdat het bij beschermd wonen om een zeer kwetsbare groep inwoners gaat. Voor organisaties is het van belang dat er op zo kort mogelijke termijn een bestendige situatie ontstaat (zowel financieel als beleidsmatig). Dit om te kunnen anticiperen op alle landelijke ontwikkelingen.

Zoals eerder vermeldt geldt voor beschermd wonen landelijke toegankelijkheid. Er wordt in VNG verband gewerkt aan een protocol voor landelijke toegang. Op dit moment is Emmen centrumgemeente voor Zuidoost-Drenthe. Een deel van de huidige cliënten die beschermd wonen is afkomstig uit Borger-Odoorn en Coevorden. Vanaf 2017 is het rijk voornemens om de centrumgemeenteconstructie voor beschermd wonen en opvang af te schaffen. Emmen is bereid om ook na 2017 de rol van centrumfunctie te blijven vervullen indien dit voor Coevorden en Borger-Odoorn een gewenste situatie is.

In 2016 wordt gestart met het maken van afspraken over een bekostigingssystematiek voor nieuwe cliënten en cliënten met een aflopende indicatie. Voor beschermd wonen wordt voorgesteld om de toegang voorlopig centraal vorm te geven. Onderzocht moet worden of het mogelijk is om de partners een belangrijke rol te geven in de 'toegangsteam beschermd wonen'. Daarnaast worden met de aanbieders beschermd wonen raamcontracten afgesloten (bij voorkeur voor een langere periode). Op dit moment ontvangen de aanbieders financiering op basis van individuele cliënten die woonachtig zijn bij de organisatie. De aanbieders hebben aangegeven dat zij in de toekomst graag toe willen naar instellingsgebonden financiering. Hieraan is gekoppeld dat een organisatie een minimale bezettingsgraad moet handhaven. Aansluiting op de gebiedsteams bij instroom en uitstroom van cliënten, maar ook bij andere vormen van ondersteuning, is van essentieel belang in dit model.

Ook moet binnen twee jaar gestuurd worden op participatie en uitstroom. Hierover moeten afspraken worden gemaakt met de doelgroep. Regulering van de toestroom van de totale cliëntgroep kan enkel en alleen bewerkstelligd worden door een krachtig voorveld dat zelfstandig wonen en preventieve inzet op de doelgroep met een psychische beperking mogelijk maakt. Voor bestaande cliënten wordt voorgesteld om het huidige aanbod vooralsnog te continueren, gezien het overgangsrecht van thans 4 jaar.

## Acties

- **Toegang**  
De toegang voor beschermd wonen wordt in gezamenlijkheid met aanbieders georganiseerd.
- **Inkoop**  
Met aanbieders van Beschermd Wonen en met aanbieders van overige diensten worden afzonderlijke contracten gesloten. Deze contracten zullen waarschijnlijk gestoeld zijn op instellingsgebonden financiering.
- Met de instellingen voor beschermd wonen worden afspraken gemaakt over de volgende deelonderwerpen:
  - Innovatie en ontwikkeling;
  - Kwaliteitseisen;
  - Landelijke toegang;
  - Aansluiting op andere voorzieningen;
  - Toekomstbestendig beleid (uitstroom en participatie);
  - Maatwerk

### 5.3 Mantelzorg

Mantelzorgers vormen een bijzondere doelgroep door de onbaatzuchtige zorg en ondersteuning die zij verlenen aan hun naasten. We spreken over een mantelzorgers wanneer iemand meer dan acht uur per week en/of langer dan drie maanden voor een naaste zorgt.

*“Mantelzorg is zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt gegeven aan een hulpbehoevende door één of meerdere leden van diens directe omgeving, waarbij de zorgverlening direct voortvloeit uit de sociale relatie.”<sup>12</sup>*

Er wordt uitvoering gegeven aan het implementatieplan gebiedsgericht werken en de Toegang. We gaan de activiteiten gericht op wisselwerking tussen burgers, vrijwilligers, mantelzorgers en professionals zoveel mogelijk ondersteunen en faciliteren. De aanbieders worden hierbij verantwoordelijk voor de verbinding tussen de formele en informele ondersteuning in het gebied.

#### Waardering voor de mantelzorgers

De gemeente Emmen heeft waardering voor de mantelzorgers en erkent zijn of haar kwetsbare positie. Deze waardering wordt onder meer vormgegeven door het mantelzorgcompliment, onder het motto van *‘Je hebt het verdiend’*. Dit mantelzorgcompliment is een gebaar in de vorm van een forfaitair bedrag. Naast het forfaitair bedrag is er de jaarlijkse week van de mantelzorg. Onder het motto *‘Laatje zien! Week van de Mantelzorg’* kunnen mantelzorgers aan diverse ontspannende en inhoudelijke activiteiten deelnemen. Ook kennen wij een stimuleringsbudget mantelzorg. Initiatieven op het gebied van mantelzorg kunnen hier een subsidie uit aanvragen. Centraal thema hierbij is de herkenning en erkenning van de mantelzorgers.

#### Respijtzorg en ondersteuning

Mantelzorgers die veel zorg en ondersteuning bieden aan hun naasten, kunnen door deze inzet overbelast en in een kwetsbare positie raken. We spreken van respijtzorg op het moment waarin mantelzorgers overbelast (dreigen) te raken en deze tijdelijk ontlast wordt van zijn/haar taken. Hoeveel een mantelzorgers aankan in de verlening zorg en ondersteuning van een naaste heeft te maken met de balans in draaglast en draagkracht. Iedere persoon, dan wel iedere mantelzorgers heeft een andere draagkracht, respijtzorg

<sup>12</sup> De Nationale Raad voor de Volksgezondheid

vraagt dan ook om maatwerk. Respijtzorg vormt bij de gemeente Emmen (Wmo) een integraal onderdeel van de ondersteuningsvraag van een cliënt. Dit betekent dat er bij een ondersteuningsvraag gekeken wordt naar de inzet van de omgeving. Deze inzet kan worden verhoogd of anderszins worden samengesteld wanneer de situatie daarom vraagt. Dus ook wanneer de mantelzorg meer of minder ondersteuning kan bieden wordt er een passende (maatwerk) oplossing geboden. Hierbij wordt ook gekeken naar voorliggende voorzieningen zoals Vrijwillige thuishulp Sedna (VTH).

Naast de formele vormen van respijtzorg bestaan er ook andere vormen van ondersteuning van de mantelzorger. Zoals Vrijwillige thuishulp Sedna (VTH). Het kan variëren van hulp bij rouwverwerking, een bezoekje, een klusje, ondersteuning van jonge gezinnen tot begeleiding bij vervoer. In de aankomende jaren zal het beleid hierop worden doorontwikkeld waarbij andere vormen van (tijdelijke) ondersteuning van de mantelzorger worden verkend. Zoals het (tijdelijk) verlichten van huishoudelijke taken om dreigende overbelasting tegen te gaan. Doel is om de mantelzorger adequaat te ondersteunen. Hierdoor wordt de inzet van zwaardere zorg tegengegaan of uitgesteld.

#### Informatievoorziening Mantelzorg

Mantelzorgers kunnen terecht bij de contactpunten mantelzorg, Sedna en het zorgloket. Contactpunt mantelzorg is er ondermeer voor informatie in het kader van 'een luisterend oor, probleemverheldering, bemiddeling, respijtzorg, lotgenotencontact'. Ook jonge mantelzorgers kunnen hier terecht.

### 5.4 Chronisch zieken en gehandicapten / gezondheidsbeleid

Sinds januari 2014 zijn de landelijke regelingen Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatie Eigen Risico (CER) opgeheven. Deze voorzieningen bestonden om de meerkosten van chronisch zieken en gehandicapten (deels) te compenseren. Per 2015 is het ook niet meer mogelijk om de categoriale bijzondere bijstand aan de chronisch zieken en gehandicapten in het minimabeleid te handhaven, met uitzondering van de collectieve zorgverzekering. Vanaf dan is de maatwerkvoorziening een nieuwe regeling waarbij gemeenten moeten zorgen dat inwoners met een chronische ziekte of handicap kunnen (blijven) participeren in de maatschappij. Gemeenten kunnen op verschillende manieren uitvoering geven aan de nieuwe maatwerkvoorziening. Dat kan zowel binnen de kaders van de bijzondere bijstand als van de Wmo. Samen met zorgverzekeraars willen we een nieuw gezondheidsbeleid ontwikkelen, waarbij meer aandacht is voor preventie. Binnen dit beleid gaan we onderzoeken hoe de kosten die chronisch zieken en gehandicapten maken gecompenseerd kunnen worden.

In dit thema zit de verbinding in het feit dat er een grote overlap is tussen de Wmo en de Participatiewet als het gaat om chronisch zieken en gehandicapten. Vaak hebben mensen met een beperking ook een laag inkomen. Ondersteuning van deze groep inwoners zal hen versterken waardoor participatie makkelijker zal zijn.

### 5.5 Vrouwenopvang en maatschappelijke opvang

De vrouwenopvang werkt voor inwoners van Emmen in toenemende mate samen met de aanpak huiselijk geweld. Het gaat daarbij om doorverwijzing en aansluiting (nazorg) van de ambulante hulp vrouwenopvang bij de aanpak en hulp huiselijk geweld in de gebieden. Bij de aanpak en hulpverlening huiselijk geweld, kindermishandeling komt er één lokale regiefunctie in Emmen, boven de gebieden uit. Deze overziet alle beschikbare informatie en de mogelijkheden in dwang, drang en hulpverlening bij binnenkomst van een melding huiselijk geweld. Deze bepaalt - waar mogelijk 24/7 - samen met Veilig Thuis Drenthe (Drentse regie) en waar nodig met andere disciplines of de aanpak in het gebied kan plaatsvinden of elders. Dit laatste kan zijn bij Veilig Thuis Drenthe (kindgerichte maatregelen e.d.); in het Veiligheidshuis (veiligheid, criminaliteit e.d.) of het kan gaan om de oplegging

van een (preventief) tijdelijk huisverbod in samenwerking met de politie. Bij keuze voor aanpak in een gebied, wordt bepaald of het in domein Jeugd of het domein van de volwassenen moet worden opgepakt. Als er een combinatie nodig is van functionarissen uit verschillende domeinen (ook OGGZ, Veiligheidshuis e.d.) dan stelt de regiefunctie de casusregisseur en de teamleden vast.

Ervaring, kennis en vaardigheden in het specialisme van de aanpak en hulpverlening huiselijk geweld en kindermishandeling worden geborgd binnen elk gebiedsnetwerk. Aanvankelijk wordt gewerkt met twee mensen in elk gebiedsnetwerk die daar nu al op zijn ingewerkt. Zij zijn getraind in Signs of safety, kennen het scala van mogelijke maatregelen en hulpverleningstrajecten. Zij vormen de dragers van kennis, ervaring en vaardigheden en voeren de meeste trajecten zelf uit. De rest van het netwerk kan zich daarbij gaan aansluiten, afhankelijk van de benodigde leertijd en capaciteit.

## 5.6 Beschut werken en samenhang met arbeidsmatige dagbesteding

Gemeenten krijgen de ruimte om binnen de kaders van de Participatiewet een nieuwe voorziening voor beschut werk te organiseren. In het meerjarenbeleidskader Werk en Wederkerigheid is aangegeven dat de vorming van het beschut werken nieuwe stijl meer extern, binnen de samenleving en op participatie gericht is. Er wordt ook een koppeling gelegd met arbeidsmatige dagbesteding. Verkend wordt of passende plekken ingericht kunnen worden:

- bij bedrijven of instellingen, als hier mogelijkheden voor zijn;
- in de wijken van gemeenten;
- binnen het SW-bedrijf Emco groep intern.

Het doel hiervan is om mensen, ook mensen met een beperking, volwaardig te laten participeren in de maatschappij.

Deze nieuwe vormgeving en inhoud is meer complex te organiseren en vraagt een andere rol en competenties van professionals van de EMCO-groep. Er zal meer extern met ketenpartners en vrijwilligers samengewerkt gaan worden.

Bij het ontwikkelen van een samenhangend beleid met betrekking tot de koppeling van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werken liggen nog vraagstukken op het gebied van verdringing. Werkzaamheden die de één doet, kan een ander niet (meer) doen. Bij de nadere uitwerking van het voorliggende document in relatie tot delen van het beleid met betrekking tot de Participatiewet zal hier verder op ingezoomd worden.

## 5.7 Tegenprestatie

We brengen ons gemeentelijk tegenprestatiebeleid in praktijk. Hiervoor is door de raad de 'Verordening tegenprestatie gemeente Emmen 2015' vastgesteld. We maken aan de samenleving duidelijk dat 'iets doen voor je uitkering' het uitgangspunt is. Dit is zowel in het belang van de uitkeringsgerechtigde zelf als in het belang van de samenleving. Het draagvlak voor het op solidariteit gebaseerde uitkeringsstelsel kan behouden blijven als mensen een tegenprestatie leveren.

Mensen met een uitkering wordt de mogelijkheid geboden zelf invulling te geven aan hun tegenprestatie. Aan mensen die hierin niet slagen bieden we ondersteuning. Dat doen we omdat we het belangrijk vinden dat mensen - ook indien hun mogelijkheden beperkt zijn - participeren in de samenleving, hun talenten ontwikkelen en daarmee een maatschappelijke bijdrage leveren. Het verrichten van een tegenprestatie mag het accepteren van passende arbeid of deelname aan een re-integratietraject niet belemmeren. Immers, als uitgangspunt geldt dat 'werk boven uitkering' gaat.

## 5.8 Kwetsbare jongeren

We willen voor de jongeren met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt de verbinding tussen gemeenten, onderwijs, arbeidsmarkt, en zorg doelmatig en effectief inrichten. De kansen liggen juist op het leggen van verbindingen op lokaal niveau, zonder de complexiteit verder te vergroten. We maken hierbij zoveel mogelijk gebruik van de kennis en expertise binnen de bestaande voorzieningen.

Voor jongeren die geen arbeidsvermogen hebben, maar wel de mogelijkheid hebben te participeren, bijvoorbeeld via dagbesteding/beschut werk en sociale activering, is het belangrijk dat binnen de gemeente de verbinding wordt gelegd tussen het domein werk en inkomen en de domeinen Wmo en Jeugd. We verkennen hoe gezamenlijke arrangementen voor deze jongeren ontwikkeld kunnen worden.

## 5.9 Inzet gespecialiseerde jeugdhulp

Voor de Jeugdwet geldt dat in 2014 de 12 Drentse gemeenten zich verenigd hebben in het Regionaal Transitie Arrangement (RTA). In het kader van dit RTA zijn contracten afgesloten met organisaties tot 1 januari 2017. Per 1 januari 2017 gaan de Drentse gemeenten de inkoop van jeugdhulp anders organiseren. De inkoop van bovenregionale zorg zoals de intramurale en zeer specialistische jeugdhulp blijven de twaalf Drentse gemeenten gezamenlijk doen. De rest van de inkoop gebeurt straks vanuit twee deelregio's Zuid Drenthe en Noord en Midden Drenthe. Emmen maakt onderdeel uit van de deelregio Zuid Drenthe. Nadere besluitvorming zal in het tweede kwartaal 2016 plaatsvinden.

## 5.10 Hervorming langdurige zorg

De Wet langdurige zorg, de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet 2015 vormen samen de hervorming langdurige zorg. In het bijzonder voor inwoners met meervoudige problematiek is het soms lastig te bepalen welke wet of combinatie van wetten van toepassing is. Om afbakeningskwesaties te voorkomen hebben we intensief overleg met de zorgverzekeraar, huisartsen en de instellingen in onze gemeente. We nemen hierin een actieve rol aan en zien er op deze manier op toe dat kwetsbare mensen de noodzakelijke ondersteuning, zorg of behandeling ontvangen. We weten inmiddels ook dat dit overleg een lange adem behoeft.

Ook op casusniveau ligt, zowel binnen het Toegangsteam als bij de aanbieders, de opdracht om samenhang te creëren binnen één huishouden en afbakeningskwesaties vanuit de verschillende stelsels te slechten.

## 5.11 Vervoer

Plaatselijk vervoer ondersteunt inwoners in de deelname aan het maatschappelijk verkeer. Bij deelname aan het maatschappelijk verkeer denken we aan het onderhouden van sociale contacten, deelname aan recreatieve, maatschappelijke of religieuze activiteiten. Vanuit de wetshistorie voeren we de maatwerkvoorziening vervoer uit als collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV). Dit wil zeggen dat dat voor inwoners die hiervan gebruik kunnen maken, vervoer van deur tot deur op afroep geregeld is op gemeentelijke en regionale schaal. Ook ten behoeve van de zelfredzaamheid kan een inwoner behoefte hebben aan vervoer. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een inwoner een beroep doet op kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger, of naar de dagbesteding gaat. Het uitgangspunt is dat ondersteuning 'dicht bij huis' wordt georganiseerd. Met name bij dagbesteding is dit zeer wenselijk en uitvoerbaar. Hieraan draagt bij dat de vervoerscomponent deel uitmaakt van de maatwerkvoorziening dagbesteding.

### Ontwikkeling

Er zijn mogelijkheden het CVV lokaal in te kopen en integraal uit te voeren. Het is de vraag of dit maatschappelijk rendabel is en of dit binnen de beschikbare middelen tot duurzame en houdbare voorzieningen in dorpen en wijken leidt. Veel meer willen we de integraliteit zoeken op regionale en provinciale schaal. Dit doen we door te onderzoeken hoe en in hoeverre het vervoer van de verschillende doelgroepen (Jeugd, Participatie, Onderwijs) is samen te voegen en te combineren met het openbaar vervoer.

We sluiten aan bij de ontwikkelingen op het gebied van het publiek vervoermodel.

### Het publiek vervoermodel

De vervoersregio's in Drenthe en Groningen willen komen tot effectiever en efficiënter vervoer in de aanbesteding 'publiek vervoer' per 1 januari 2018. De vervoerregio's Drenthe en Groningen en de provincies Drenthe en Groningen doen onderzoek in hoeverre deze integratie mogelijk en gewenst is.

### Uitgangspunten publiek vervoermodel

Essentieel voor het publiek vervoermodel is het inzicht in de exacte vervoersvraag om een goede kwantitatieve inschatting te kunnen maken van efficiencyvoordelen van te nemen maatregelen (andere indicering, bundeling doelgroepen, etc). Naast het verkrijgen van inzicht in de huidige data is het van belang dat er een uniform en werkbaar monitoringssysteem wordt ontwikkeld. Wat is de gewenste reis en hoe kan de reiziger deze zo zelfstandig mogelijk afleggen? Uitgangspunt is dat reizigers die niet zelfstandig kunnen reizen, allereerst ondersteund worden in het gebruik maken van het openbaar vervoer. Indien dit niet mogelijk is, wordt gecombineerd doelgroepenvervoer ingezet.

## Hoofdstuk 6 Financiën

### 6.1. De budgetten

Binnen de beleidsterreinen WMO, Jeugdhulp en Maatschappelijke Opvang/Vrouwenopvang zijn er voor de jaren 2015 tot en met 2021 de volgende budgetten beschikbaar:

<b>x € 1.000</b>								
Budgetten WMO, Jeugdhulp, MO en VO		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	WMO - voorzieningen	8.302	8.837	8.891	9.035	9.035	9.035	9.035
2	WMO - huishoudelijke hulp	13.089	12.246	11.127	11.323	11.523	11.523	11.523
3	WMO - begeleiding (nieuwe taak)	19.879	19.679	19.396	18.653	18.433	18.433	18.433
4	WMO - beschermd wonen (nieuwe taak)	20.365	18.318	19.171	19.757	20.202	20.202	20.202
5	Jeugdhulp (nieuwe taak)	30.167	28.289	27.617	27.716	27.755	27.755	27.755
6	Jeugdhulp - voorliggend veld	4.176	4.052	3.946	3.946	3.946	3.946	3.946
7	Maatschappelijke Opvang	3.824	3.363	2.906	2.906	2.906	2.906	2.906
8	Vrouwen Opvang	2.466	2.386	2.515	2.498	2.498	2.498	2.498
<b>Totaal budgetten</b>		<b>102.268</b>	<b>97.170</b>	<b>95.569</b>	<b>95.834</b>	<b>96.298</b>	<b>96.298</b>	<b>96.298</b>
Verschil met jaar daarvoor			-5.098	-1.601	265	464	0	0

Deze budgetten bestaan uit een samentelling van diverse componenten:

- rijksbudgetten en/of
- eigen bijdragen van zorgvragers en/of
- begrote eigen middelen.

De rijksbudgetten zijn de meest actuele inschattingen op basis van de in de rijksbegroting opgenomen macro-budgetten en ons aandeel daarin op basis van de objectieve verdeelmodellen. Hierbij is ook rekening gehouden met de meest recente informatie over het verdeelmodel beschermd wonen. De indexatie door het rijk van de budgetten begeleiding, beschermd wonen en jeugdhulp in meerjarig perspectief is nog niet bekend. Vooral nog is hier geen rekening mee gehouden.

De eigen bijdragen zijn conform de in onze begroting opgenomen bedragen, waarbij rekening is gehouden met de meest recente informatie uit Berap-2 2015 (aanpassing eigen bijdrage beschermd wonen) én de afschaffing van de ouderbijdrage bij jeugdhulp.

De begrote eigen middelen hebben betrekking op WMO-voorzieningen en Jeugdhulp-voorliggend veld. De bekostiging van deze budgetten vindt plaats uit de algemene middelen. Zichtbaar is dat het totale budget voor het jaar 2016 ten opzichte van 2015 een teruggang laat zien van ruim € 5 miljoen. Dit zit met name in een lagere budget voor huishoudelijke hulp (-€ 0,8 miljoen), lager budget voor beschermd wonen (-€ 2 miljoen), de oplopende korting op jeugdhulp (-€ 1,9 miljoen) en een korting op Maatschappelijke Opvang (-€ 0,4 miljoen). In 2017 loopt het totale budget nog verder terug met per saldo € 1,6 miljoen. Dit komt vooral door het in 2017 niet meer ontvangen van middelen huishoudelijke hulp toelage (- € 1,3 miljoen), de oplopende korting op jeugdhulp (- € 0,6 miljoen), een toename van het budget beschermd wonen (+€ 0,8 miljoen) en een verdere korting op Maatschappelijke Opvang (- € 0,4 miljoen).

### 6.2. De reserve sociaal domein

Met ingang van het jaar 2015 is de reserve sociaal domein gevormd. Met betrekking tot het sociaal domein en de reserve zijn al eerder een aantal kaders gegeven:

- elk onderdeel binnen het sociaal domein moet in principe worden uitgevoerd binnen de daarvoor ontvangen rijksbijdrage;
- de reserve ondersteunt het principe van onderlinge solidariteit (het principe van het sociaal deelfonds) en is een buffer voor eventuele tegenvallers;
- de reserve heeft een brede scope en omvat naast de 3 decentralisaties ook de onderdelen op MO, VO, CJG, WMO voorzieningen en WMO Huishoudelijke Hulp;



- in 2019 zal worden bekeken of de reserve sociaal domein als afzonderlijke reserve wordt gehandhaafd.

Bij de diverse planning & control –documenten die in 2015 zijn gemaakt is een prognose gemaakt van de resultaten binnen het sociaal domein. Deze resultaten worden verrekend met de reserve sociaal domein.

Ook zijn er bij de kadernota 2016 raadsbesluiten genomen om enkele onttrekkingen aan de reserve sociaal domein te doen.

Op basis van deze stortingen en onttrekkingen zijn de volgende standen van de reserve sociaal domein geprognosticeerd:

<b>x € 1.000, stand 31-12</b>						
	Reserve sociaal domein	2015	2016	2017	2018	2019
1	Prognose mei-circ. 2015, brief d.d. 23 juni 2015	1.337	2.619	3.078	3.752	5.378
2	Prognose begroting 2016, pagina 25	1.780	3.316	4.419	5.612	7.632
3	Prognose berap-2 2015, incl. inv.plan	5.983	5.410	6.513	7.706	9.726
4	Prognose berap-2 2015, excl. inv.plan	3.874	5.410	6.513	7.706	9.726

In de prognose van de berap-2 2015 zit een niet besteed bedrag van het investeringsplan ad € 2.109.000 dat gedeeltelijk terug gaat naar de VAR (is gebruikt als voorfinanciering) en gedeeltelijk wordt besteed in 2016. Eind 2016 zit dit geld niet meer in de reserve sociaal domein.

De prognose van de eindstanden is meerjarig nog wel onzeker, omdat

- er geen zekerheid is over de rijksbudgetten en de verdeling daarvan
- de prognoses zijn bepaald op basis van een voorlopige prognose van de budgetbenutting in 2015; pas na afsluiting van het jaar 2015 is meer te zeggen over de resultaten over 2015 en het meerjarig effect daarvan;
- er vanuit is gegaan dat de neerwaartse bijstelling van de budgetten zoals onder 6.1. is genoemd door kan worden vertaald naar de kostenkant.
- er mogelijk nog een beroep op de reserve wordt gedaan in verband met extra kosten als gevolg van het faillissement van Heerendordt.

Uit de prognose blijkt dat de reserve van voldoende omvang is om incidenteel knelpunten te kunnen oplossen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij ingroei van bezuinigingen

### 6.3. Afgesloten akkoord december 2015

Op 4 december 2015 is er een akkoord gesloten tussen de bonden, de VNG en het Kabinet. De uitkomsten zijn als volgt:

- het beschikbare bedrag voor vernieuwing van maatschappelijke ondersteuning, zoals thuisondersteuning, wordt verhoogd met € 40 miljoen in 2017/2018/2019 oplopend tot € 50 miljoen in 2020 en € 100 miljoen vanaf 2021. De verwerking zal in de mei-circulaire 2016 plaats vinden (NB. de beschikbaarstelling van deze gelden wordt ook wel het structureel maken van de HHT-middelen genoemd); geschat effect voor Emmen (daarbij wordt er vanuit gegaan dat alle gemeenten meedoen in de verdeling van het budget)
  - o +/+ € 320.000 (2017 t/m 2019) resp.
  - o +/+ € 400.000 (2020) resp.
  - o +/+ € 800.000 (2021 en verder).

NB. de huidige HHT-gelden voor 2015 en 2016 zijn circa € 1.300.000 per jaar, en voor de jaren daarna € 0; dit betekent dat hoewel de middelen HHT volgens de staatssecretaris

structureel worden gemaakt er voor de jaren vanaf 2017 er sprake is van een forse teruggang ten opzichte van het bedrag voor 2015/2016;

- gemeenten krijgen vanaf 2016 een vernieuwingsbudget ad € 200 miljoen; dit bedrag is echter al vanaf het begin in de integratieuitkering sociaal domein (onderdeel begeleiding) opgenomen en is dus geen nieuw (extra) geld.

#### 6.4. December-circulaire 2015 gemeentefonds

In de decembercirculaire 2015 van het gemeentefonds zijn enkele ontwikkelingen genoemd die een verdere uitwerking zullen krijgen in de nog te verschijnen mei-circulaire 2016. Dit zijn de volgende:

a. De integratieuitkering sociaal domein zal landelijk voor 2016 met een bedrag van € 16,6 miljoen worden verlaagd in verband met pgb-trekkingsrechten; dit bedrag bestaat uit 3 onderdelen

- -/- € 35,1 miljoen voor de gemeentelijke bijdrage in de uitvoeringskosten SVB voor uitvoering van het trekkingsrecht Jeugd en WMO
  - +/- € 7 miljoen compensatie voor besparingsverlies ivm later laten ingaan van herindicaties (1 mei 2016 ipv 1 januari 2016)
  - +/- € 11,5 miljoen compensatie voor meerkosten van gemeenten (€ 31,5 miljoen compensatie minus bij de meicirculaire 2015 reeds gegeven compensatie van € 20 miljoen)
- Voor de gemeente Emmen wordt het effect geschat op -/- € 134.000.

b. De ouderbijdrage jeugdhulp wordt met ingang van 1 januari 2016 afgeschaft; het macro-budget Jeugdhulp zal hiervoor worden opgehoogd met € 26 miljoen. Er was in Drents verband nog geen ouderbijdrage als opbrengst geraamd. Dit betekent dat er sprake is van een meevaller.

Voor Emmen is dit een bedrag van circa +/- € 210.000 en voor Drenthe-breed een bedrag van circa +/- € 855.000.

*In de tabel van paragraaf 6.1. zijn de genoemde bedragen uit paragrafen 6.3. en 6.4. nog niet verwerkt. Zodra de bedragen voor onze gemeente definitief zijn gepubliceerd zal hiermee rekening worden gehouden.*

## Bijlage 1.

## Stuurwiel sociaal domein

## Aan de slag met de sociale gebiedsagenda

**1. GEBIEDSPROFIEL**

Wat is het profiel van het gebied?

*Zelen (cijfers):*

- Welke mensen wonen, werken, leren en leven er? Hoeveel? Jong en oud?
- Ligt welke wijken en dorpen binnen het gebied?
- In welke mate wordt binnen het gebied gebruik gemaakt van voorzieningen en ondersteuning?

*Vertellen: (beleving):*

- Hoe ervaren mensen het leefklimaat in het gebied?
- Wat is de kracht in wijken en dorpen binnen het gebied?

*Plannen:*

- Welke plannen (nieuwe wetten, infrastructuur, woningbouw)?

**2. MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN**

Wat willen we behouden en bereiken in het gebied? Dialoog tussen en met inwoners, maatschappelijke partners, aanbieders en gemeente.

**3. SOCIALE GEBIEDSAGENDA**

- Waar gaan we aan werken en wat gaan we uitvoeren in het gebied?
- Wat is daarvoor nodig?
- Vastleggen in de sociale agenda per gebied.

**4. VERDEELMODEL, CONTRACTERING EN TAAKVERDELING**

Bepalen hoeveel budget er per gebied nodig is

Wie gaat wat doen?

- Faciliteren van burgerinitiatieven gericht op informele zorg
- Contracten met aanbieders
- Uitvoeringsovereenkomsten met geassocieerde instellingen

**5. UITVOERING (DOORLOPEND)**

- Aan de slag!
- Uitvoeren in samenwerking

**6. MONITORING**

- Hoe verloopt de uitvoering?
- Lukt het om de in de sociale gebiedsagenda vastgelegde maatschappelijke effecten te behalen?
- Pelling in dorpen en wijken. Vragen en verhalen
- Monitoring op basis van ontwikkelde instrumenten.

**7. TUSSENBALANS**

- Welk inzicht bieden de uitkomsten van de monitoring?
- Leveren alle partijen hun aandeel op grond van het verdeelmodel, contracten en verdeling van taken?

**8. BUSTELLEN**

- Hoe gaan we (indien nodig) de uitvoering verbeteren op grond van de uitkomsten van monitoring?
- Zijn er nieuwe ontwikkelingen in het gebied die bijstelling van de uitvoering nodig maken?

**9. UITVOERING (DOORLOPEND)****10. EVALUEREN**

- Zijn de in de sociale gebiedsagenda vastgelegde maatschappelijke effecten bereikt?
- Is dat af te leiden uit het veranderde gebiedsprofiel?