

Startnotitie Eén Wmo-beleidsplan 2012 - 2015

1. Inleiding

1.1 Noodzaak hervormingen

Dit college wil een integraal perspectief presenteren voor het sociale domein in de vorm van een breed Wmo-beleidsplan voor de komende jaren. De lopende Wmo-deelplannen binnen het programma Zorg en Welzijn lopen af en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) schrijft periodieke herijking van het Wmo-beleid voor. In de Perspectiefnota 2011 is aangegeven dat we in 2011 uitvoering geven aan onze ambitie om de Wmo integraal en in samenhang vorm te geven. Er zijn veel ontwikkelingen gaande die de noodzaak vergroten om deze keer te komen met één plan: de financiële situatie met sterk teruglopende budgetten vraagt om een basale hervorming en het kabinet heeft besloten majeure taken vanuit de jeugdzorg en de AWBZ over te hevelen naar de gemeente. Voor u ligt de startnotitie voor het brede Wmo-beleidsplan, waarin we de richting voor de komende jaren aangeven.

Forse bezuinigingsopgave op korte termijn

De beschikbare budgetten staan op korte termijn zwaar onder druk. Tot 2014 lopen de beschikbare middelen op de begroting van het programma Zorg & Welzijn met bijna € 10 miljoen terug. Al in 2012 worden we zonder ingrijpen geconfronteerd met een tekort van zo'n € 7 miljoen. Dit tekort wordt veroorzaakt door een verlaging van de landelijke Wmo-uitkering en minder landelijke en provinciale middelen voor diversiteit, jeugd, maatschappelijke opvang en welzijn. Daarnaast verwachten we een toename van de vraag naar individuele Wmo-voorzieningen.

In de Perspectiefnota stellen we het kader vast voor de inzet van de financiële middelen (inclusief de bezuinigingen). Dit kader krijgt daarna een vertaling in de begroting.

Coalitieakkoord Werken aan een duurzame toekomst

In deze startnotitie geven wij richting aan de hervormingsagenda (hoofdstuk 3), waarvoor actuele ontwikkelingen (hoofdstuk 2) en het coalitieakkoord *Werken aan een duurzame toekomst* de belangrijkste basis vormen. In het coalitieakkoord hebben we aangegeven dat we streven naar een maatschappij waarin alle mensen mee kunnen doen. We gaan daarbij meer dan voorheen uit van de zelfredzaamheid, talenten en eigen kracht van mensen en bieden de ondersteuning die nodig is om zelfstandig te functioneren. Mantelzorgers en vrijwilligers verdienen alle steun van het college. We willen daarnaast ruimte geven aan 'anders zijn': de samenleving verandert voortdurend van samenstelling. We kunnen niet uitgaan van een statisch en homogeen burgerschap. Maatschappelijke organisaties en hun personeel horen net zo kleurrijk en divers te zijn als de Nijmeegse bevolking.

Herbezinning

De maatschappij is complex. Lang zijn pogingen gedaan maatschappelijke problemen op wiskundige wijze op te lossen. De samenleving werd gezien als een systeem waarin algemene relaties tussen problemen en oplossingen bestonden en waarneembaar waren. Als we aan de juiste knoppen zouden draaien, zouden alle problemen verdwijnen. Inmiddels weten we beter: de samenleving is niet maakbaar. En toch maken we in Nijmegen sociale keuzes. We hebben de afgelopen jaren hard gewerkt aan een sterk maatschappelijk middenveld. We hebben het dienstenaanbod verbeterd, vernieuwd en veranderd. Waarom? Omdat niet-maakbaarheid onze idealen om mensen te helpen niet in de weg moet staan. Perfect wordt het nooit, maar het kan altijd beter.

Omdat de beschikbare budgetten zwaar onder druk staan, zullen we ons fundamenteel moeten herbezinnen op het ontstane aanbod van voorzieningen en activiteiten. Aan de hand van de hervormingsagenda zoeken we naar nieuwe en efficiëntere vormen van samenwerking door de versnippering van het aanbod tegen te gaan. Daarnaast doen we een groter beroep op de zelfredzaamheid van de samenleving zonder uit het oog te verliezen dat veel Nijmegenaren ook nu al veel zelf doen en voor elkaar betekenen. Per saldo handhaven we de ambitie om een sociale stad te blijven en zorgen we er voor dat ons sociaal beleid een duurzaam karakter krijgt. We streven er naar

het niveau van voorzieningen zoveel mogelijk in tact te laten. Versobering kunnen we niet uitsluiten, maar we zullen te allen tijde kwetsbare groepen ontzien.

We hebben in de afgelopen periode niet stilgezeten op het terrein van de Wmo. De bezuinigingsopgave uit het coalitieakkoord die is gerelateerd aan de grote gesubsidieerde instellingen is voor 2011 ingevuld. Wij hebben verschillende projecten op het terrein van de Wmo tegen het licht gehouden en in sommige gevallen stop gezet. Een voorbeeld hiervan is Buurthulp. Wij hebben dit project stop gezet en de succesvolle elementen uit deze aanpak worden ondergebracht binnen reguliere activiteiten. Daarnaast hebben we contracten en subsidieafspraken herijkt. De tarieven van de huishoudelijke hulp zijn een voorbeeld hiervan: wij hebben voor 2011 een lagere indexering met de aanbieders kunnen afspreken dan in de oorspronkelijke contracten was overeengekomen.

Voorsorteren met individuele Wmo-voorzieningen

De maatregelen uit het coalitieakkoord zijn niet toereikend om de tekorten op de individuele Wmo-voorzieningen op te lossen. Besparingen op individuele Wmo-voorzieningen (hulp bij het huishouden, woonaanpassingen, etc.) raken ouderen en mensen met een beperking direct. We willen de besluitvorming hieromtrent extra zorgvuldig doen. We vertalen de hervormingsagenda daarom nu al in aanvullende zoekrichtingen voor besparingen op dit product (hoofdstuk 4). Tevens biedt deze vertaling een illustratie van wat de hervormingsagenda ook voor de overige onderdelen van de Wmo kan betekenen.

Besluitvorming

Zoals gezegd stellen we bij de Perspectiefnota het kader vast voor de inzet van de financiële middelen (inclusief de bezuinigingen). Daarna geven we een vertaling hiervan in de begroting. We geven prioriteit aan de voornemens uit het coalitieakkoord, zoals het verder inkomensafhankelijk maken van de individuele Wmo-voorzieningen.

Met het kader uit de Perspectiefnota als gegeven toetsen we in het voorjaar de hervormingsagenda en de zoekrichtingen voor de individuele Wmo-voorzieningen in de stad. We werken de hervormingsagenda in samenspraak met organisaties en belanghebbenden uit. Op grond van het interactieve traject leggen we een definitief Wmo-beleidsplan voor de negen Wmo-prestatievelden ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad. Hierin geven we concreet aan hoe we de bezuinigingen over de langere termijn behalen. In hoofdstuk 5 staat een overzicht van het complete proces waarlangs de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan plaats vindt.

1.2 Het Wmo-beleid

Het Wmo-beleid is in het leven geroepen om de zelfredzaamheid en participatie van kwetsbare groepen zo veel mogelijk te bevorderen. Om deze doelstellingen te verwezenlijken zijn in de Wmo negen prestatievelden opgenomen waaraan gemeenten uitvoering moeten geven:

1. Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden.
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.
5. Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een (chronische) psychisch/psychosociaal probleem.
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een (chronisch) psychisch/psychosociaal probleem met het oog op zelfredzaamheid en deelname aan het maatschappelijk verkeer.
7. Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang.
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen.
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

De prestatievelden 1 tot en met 5 hebben een preventieve functie ten opzichte van prestatieveld 6 tot en met 9: met de eerste prestatievelden willen we voorkomen dat mensen in de laatste

prestatievelden voor individuele voorzieningen, bemoeizorg, maatschappelijke en vrouwenopvang en verslavingszorg terecht komen.

Deze startnotitie heeft betrekking op alle negen Wmo-prestatievelden. We geven richting aan de hervormingsagenda langs vier hoofdlijnen: van fragmentatie naar echte samenhang; sturen op hoofdlijnen; optimale zelfredzaamheid; van curatie naar preventie. De vier lijnen die we in hoofdstuk 3 beschrijven zullen in het uiteindelijke Wmo-beleidsplan voor alle prestatievelden worden uitgewerkt.

1.3 Integratie van deelplannen

In het brede Wmo-beleidsplan 2012-2015 worden de diverse lopende deelplannen geïntegreerd met de hervormingsagenda als leidraad. Het gaat om:

- Wmo-beleidsplan 2010-2011 'Participatie centraal'

Dit plan gaat over de Wmo-prestatievelden 1 tot en met 6 exclusief het tweede prestatieveld over jeugd, omdat hiervoor in 2009 een separate startnotitie is vastgesteld. In het plan 'Participatie centraal' is veel aandacht geschonken aan de stimulering van vrijwillige inzet en ondersteuning van mantelzorgers en aan de integratie van kwetsbare groepen al dan niet op wijkniveau. In het verlengde daarvan zijn verbindingen gelegd tussen wonen, zorg, welzijn, cultuur en sport. Integratie van mensen met een beperking geven we onder meer vorm in de pilot Gewoon meedoen in Dukenburg.

Ook is met het Wmo-beleidsplan 2010-2011 een start gemaakt met de Kanteling: bij individuele hulpvragen maken we een beweging van deeloplossingen naar een integrale aanpak en van standaardoplossingen naar antwoorden op maat. Een belangrijk element van de Kanteling is ook het grotere beroep op het zelfoplossend vermogen van mensen en hun omgeving.

Het concept van woonservicegebieden blijft een belangrijk basiskader voor de ontwikkeling van voorzieningen binnen wijken, zodat ouderen en mensen met beperkingen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. Binnen een woonservicegebied worden hiertoe optimale condities geschapen op het gebied van wonen, woonomgeving, zorg, welzijn en dienstverlening.

- Startnotitie Jeugd 2009

Voor het jeugdbeleid hebben wij in 2009 de startnotitie 'Geen kans onbenut' aan de raad aangeboden. In de startnotitie hebben we beschreven hoe wij denken te bereiken dat alle Nijmeegse jeugdigen hun individuele mogelijkheden optimaal benutten en welke voorwaarden de gemeente daarvoor dient te scheppen. In overleg met het onderwijs en instellingen willen we hiertoe structureel arrangementen op maat aanbieden aan jeugdigen. We nemen jeugdigen (en hun ouders) serieus in hun wensen en betrekken hen bij wat hen zelf en hun omgeving aangaat. We investeren in het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG): een wijkgerichte voorziening, waarin zorg- en welzijnsinstellingen samenwerken op basis van duidelijke afspraken, en van waaruit we ouders en jeugdigen de hulp en ondersteuning bieden die ze nodig hebben. Het CJG is een netwerkorganisatie, en dus geen 'loket'. We kiezen ervoor de ouders en jeugdigen te bereiken daar waar zij zijn, dus op het consultatiebureau, op school, in de wijk of gewoon thuis.

Daarnaast hebben we in de startnotitie opgenomen dat we fors gaan inzetten op het tegengaan van schooluitval en jeugdwerkloosheid. De problemen van jeugdgroepen die overlast geven en strafbaar gedrag vertonen, pakken we grondig aan. Tot slot is vergroting van efficiëntie een doel, met name op het gebied van casuïstiekoverleggen. Dit kan slimmer en soberder.

De uitwerking van dit beleid op prestatieveld 2 van de Wmo zal in het nieuwe Wmo-beleidsplan worden opgenomen. We gaan de startnotitie Jeugd uit 2009 tegen het licht houden en prioriteiten stellen aan de hand van de hervormingsagenda.

- Wmo-beleidsplan prestatievelden 7-8-9 en het Stedelijk kompas

In het Wmo-beleidsplan 7-9 (2006) is een aantal accenten gelegd: preventie, signalering en vroege interventie; versterking van samenhang en ketenregie; het terugdringen van het aantal

dak- en thuislozen; afstemming met andere financiers van zorg; bevordering van cliëntgericht werken. Het Wmo-beleidsplan 7-8-9 is op onderdelen uitgewerkt in het Stedelijk Kompas (2008) en het Uitvoeringsprogramma Huiselijk Geweld (2009).

Op de genoemde speerpunten is veel gedaan. Er staat inmiddels een stevige structuur van overleg en regie (wijkteams, Meldpunt Bijzondere Zorg, zorgtafel zwerfjongeren, veelplegeraanpak), waardoor de samenhang in de hulpverlening is verbeterd. Gemeente Nijmegen en het Zorgkantoor werken samen om de financiering van de zorg op elkaar af te stemmen. Door de verbetering in de samenwerking kan eerder worden gesignaleerd en ingegrepen, om erger te voorkomen. Doordat wij de bestaande opvangvoorzieningen op peil hebben kunnen houden en hebben versterkt, zijn veel mensen opgevangen. De voorzieningen voor dak- en thuislozen, zwerfjongeren, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld hebben een hoge bezettingsgraad. Daarnaast zijn we begonnen met de ontwikkeling van het Domushuis en de Skaeve Huse voor mensen die niet in een instelling en ook niet in een normale woning in de wijk kunnen wonen. Verder zijn er belangrijke stappen gezet in de aanpak huiselijk geweld, toeleiding naar geestelijke gezondheidszorg, uitstroombesluit voor straat- en jeugdprostitutie (pooierboys) en nazorg voor veelplegers.

Om een beeld te geven waar we het in relatie tot de Wmo over hebben in Nijmegen

- Aantal ouderen (ouder dan 75 jaar): ruim 10.000 in 2010.
- Aantal mensen met dementie: ruim 1.700
- Percentage niet-westerse allochtonen: 12 %
- Schatting aantal cliënten jeugdzorg: 2.900
- Mensen met een verstandelijke beperking: ruim 1.000
- Circa 14.000 is mantelzorger
- 30% van de Nijmegenaren doet vrijwilligerswerk
- Aantal cliënten Hulp bij het huishouden (eind 2010): 5.160
- Aantal uitstaande rolstoelen: ruim 2.000
- Schatting aantal dak- en thuislozen: 1.100
- Schatting aantal zwerfjongeren (jonger dan 25 jaar): 120 – 220

1.4 Programma-overstijgende opgave

De doelstellingen van de Wmo hebben sterke raakvlakken met het preventieve gezondheidsbeleid en kunnen we niet verwezenlijken binnen het programma Zorg en Welzijn alleen. Meer participatie van kwetsbare groepen vraagt om diversiteitsbeleid in alle sectoren: van sport tot cultuur en het bedrijfsleven. Om te zorgen dat ouderen en mensen met een beperking zo lang mogelijk in hun eigen huis of wijk kunnen blijven wonen, zullen in samenspraak met woningcorporaties voldoende woningen in de stad aangepast moeten worden als uitvloeisel van de Raamovereenkomst tussen gemeente en woningcorporaties. Met het oog op de uitstroom uit voorzieningen voor de maatschappelijke opvang is een gevarieerd aanbod aan sociale huurwoningen nodig, zoals kamers met kansen. De toegankelijkheid van het openbaar vervoer, vervoer is een essentiële voorwaarde om te kunnen participeren-, komt dichterbij nu in de aanbesteding van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen als voorwaarde is opgenomen dat vanaf 2013 alle bussen beschikken over elektrische rolstoelplanken. Rollatorvriendelijke, veilige looproutes, voetgangerslichten die lang genoeg op groen staan, bereikbare routes van buurtwinkels en wijkcentra: zo bieden we mensen de gelegenheid om actief te blijven. Met stimulering van een gezonde leefstijl via sport, een beweegvriendelijke leefomgeving en een gezonde schoolkantine voorkomen we gezondheidsklachten waardoor mensen beperkt worden in bijvoorbeeld hun mobiliteit. Jeugdbeleid kan alleen slagen in hechte samenwerking met het onderwijsveld en veiligheidspartners. Werk, voldoende inkomen en het voorkomen van schulden zijn belangrijke basisvoorwaarden voor een stabiel sociaal leven en voor een gevoel van 'meedoen'. Bovendien zien we interessante mogelijkheden voor een werkcorporatie gekoppeld aan de Wmo. Hetzelfde geldt voor het principe om bij grote aanbestedingen op het terrein van de Wmo (zoals Hulp bij het Huishouden) de voorwaarde op te nemen dat 5% van het werk door werkzoekenden wordt verricht.

2. Actuele ontwikkelingen

2.1 Periode van bezuinigen

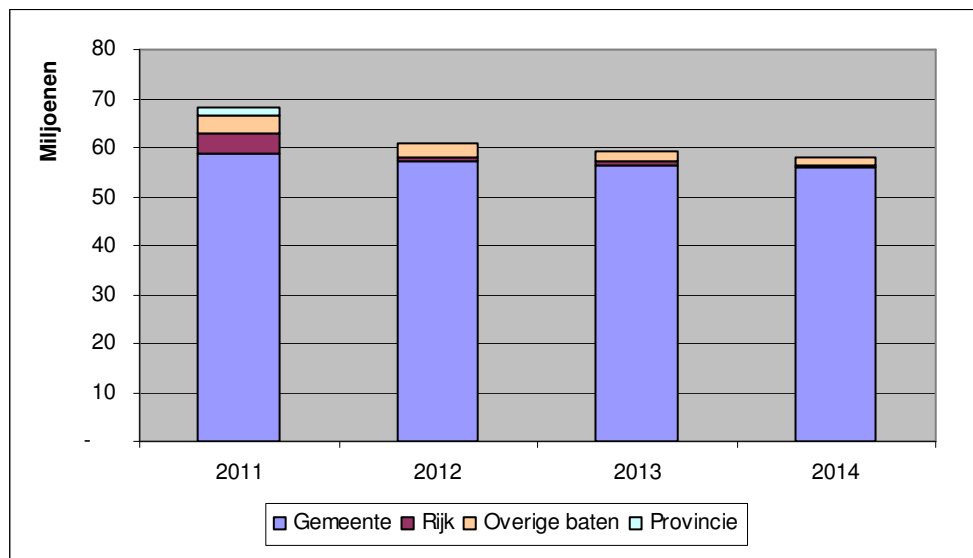
We laten de tijd achter ons met ruime budgetten, die het mogelijk hebben gemaakt om te investeren in een uitgebreid en gedifferentieerd voorzieningenniveau. Met de ruim beschikbare middelen was het mogelijk om met experimenten en projecten voor elke vraag of doelgroep een oplossing te bieden. Hiermee is een succesvol dienstenaanbod ontstaan: in de meest recente stads- en wijkmonitoren is zichtbaar dat wij over de volle breedte vooruitgang boeken op sociaal terrein. Natuurlijk zijn er aandachtspunten, maar de sociaal-economische positie van Nijmegenaren is verbeterd en met de meeste inwoners gaat het goed.

De budgetten staan nu zwaar onder druk, waardoor hetgeen we hebben opgebouwd te duur is geworden. 2011 is het eerste jaar waarin de gevolgen van de economische crisis echt voelbaar worden. Binnen de Wmo gaat het in het bijzonder om:

- Vermindering van de rijksmiddelen: het per 2012 mogelijk aflopen van de rijksbijdragen voor het Centrum van Jeugd en Gezin, minder middelen voor de maatschappelijke opvang als gevolg van herverdeling tussen gemeenten en een lagere integratie-uitkering Wmo¹.
- Vermindering van provinciale bijdragen: de bijdragen in de vorm van het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO) en het Regionaal Samenwerkingsprogramma (RSP) lopen eind 2011 af. Onzeker is hoe het vervolg is.
- Bezuinigingstaakstellingen vanuit het coalitieakkoord *Werken aan een duurzame toekomst* in relatie tot de gemeentelijke uitvoeringstaken (onder andere op het terrein van Zorg en Inkomen), grote gesubsidieerde instellingen, individuele Wmo-voorzieningen, schoolmaatschappelijk werk en opvoedondersteuning.

Van de beschikbare budgetten zetten we 14% in ter dekking van de apparaatskosten.

Figuur 1: Verloop van de beschikbare budgetten naar herkomst



¹ Er is reeds een structurele korting doorgevoerd. Daarnaast is de ontwikkeling van de integratieuitkering Wmo onzeker. De systematiek is nu zo dat rekening wordt gehouden met de gerealiseerde uitgaven van de gezamenlijke gemeenten. Dit zou betekenen dat bij stijgende uitgaven de Wmo-uitkering eveneens stijgt, ware het niet dat gemeenten onder de huidige omstandigheden bezuinigen, waardoor de uitkering op macroniveau zal dalen.

Bovenstaande grafiek toont het verloop van de beschikbare middelen voor het programma Zorg en Welzijn voor de periode 2011 tot en met 2014 (exclusief decentralisatiemiddelen). In totaal daalt de begroting van het programma Zorg en Welzijn in deze periode met 15% (€ 10,2 mln). De middelen zijn onderverdeeld naar herkomst: gemeentelijke middelen, rijksmiddelen, provinciale bijdragen en overige bijdragen. Onder de overige bijdragen vallen de onttrekkingen aan reserves, bijdrage van regiogemeenten en corporatiegelden.

2.2 Forse decentralisatie-operaties

Overheveling AWBZ-taken

Na overheveling van de functie Ondersteunende Begeleiding op psychosociale grondslag in 2009 en de bezuiniging op de functie Begeleiding (AWBZ-pakketmaatregel) in 2010, wordt de functie Begeleiding nu in zijn geheel vanuit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo. In het regeerakkoord heeft het kabinet 2013 genoemd als overgangsjaar en 2014 als jaar van de definitieve invoering.

Begeleiding is bedoeld voor mensen die lichamelijke, zintuiglijke, psychiatrische, psychogeriatrische (dementie) of verstandelijke beperkingen hebben op één of meer van de volgende vijf terreinen: sociale redzaamheid, bewegen en verplaatsen, probleemgedrag, psychisch functioneren of geheugen- en oriëntatiestoornissen. Het doel van de begeleiding is het behouden, bevorderen of compenseren van de zelfredzaamheid. Concreet gaat het om activiteiten zoals hulp bij het structureren van de dag, de administratie en dagbesteding die school of werk vervangt.

In Nederland maken zo'n 170.000 mensen gebruik van AWBZ-begeleiding. In Nijmegen woont ongeveer 1% van de Nederlandse bevolking; een indicatie van het aantal cliënten in Nijmegen met begeleiding vanuit de AWBZ is dus circa 1.700 mensen. Er wordt € 2,66 miljard overgeheveld; dit is een bezuiniging van 5% ten opzichte van de huidige € 2,8 miljard uitgaven aan AWBZ-begeleiding. Concreet zou dit voor Nijmegen een overheveling van ruim € 26 miljoen betekenen. Voor de gehandicaptenzorg zou hier in verband met de verlaging van de IQ-grens van 85 naar 70 als indicatiecriterium voor de AWBZ nog eens € 2,5 tot 5 miljoen bijkomen voor Nijmegen.

Via de Sociale pijler van de G32 voeren we een lobby om te zorgen dat de overheveling van de nieuwe taken onder de door onze gewenste voorwaarden in termen van geld, fasering, schaalniveau en beleidsvrijheid plaats vindt.

Decentralisatie Jeugdzorg

In het regeerakkoord is tevens aangekondigd dat de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd. De eerste stappen hiervoor moeten in de komende jaren worden gezet, de definitieve invoering is naar verwachting in 2018 met een overgangsfase die daaraan vooraf gaat. Het kabinet wil alle taken op het gebied van jeugdzorg overhevelen naar de gemeenten. De gemeente wordt dan verantwoordelijk voor preventief jeugdbeleid (dat ligt al grotendeels bij de gemeente), jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd.

Het landelijke aantal gebruikers van jeugdzorg ligt op 291.000. Dit zou in Nijmegen neerkomen op ongeveer 2.900. Op dit moment gaat er € 3,1 miljard om in de jeugdzorg. Het kabinet heeft aangekondigd hier € 300 miljoen efficiencykorting vanaf te halen. Met de vuistregel van 1% in de hand zou per saldo circa € 28 miljoen overkomen naar Nijmegen voor de uitvoering van jeugdzorg.

Hoogstwaarschijnlijk zullen we deze functie regionaal moeten gaan invullen. We hebben inmiddels afspraken gemaakt over een regionaal experiment 'Jeugdzorg Dichtbij', waarin we ambulante jeugdzorg gaan inzetten zonder indicatie en waarbij aansluiting gezocht wordt met de Centra voor Jeugd en Gezin. Deze Centra krijgen een centrale plaats in de jeugdzorg; daarom moeten we accelereren met de realisatie van de Centra voor Jeugd en Gezin.

Wajong

Voor zowel de decentralisatie van de AWBZ als van de Jeugdzorg geldt dat de financiële en organisatorische gevolgen groter zijn op het moment dat wordt gekozen voor invoering op het niveau

van centrumgemeenten. Daarnaast is het van belang om vooral de AWBZ-functie Begeleiding in samenhang met de decentralisatie van de Wajong te implementeren, aangezien het gaat om overlappende doelgroepen en communicerende vaten tussen dagbesteding, sociale werkvoorziening en re-integratietrajecten.

2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Tot slot beschrijven we in een notendop een aantal ontwikkelingen die onverminderd gelden en waar we rekening mee moeten houden of op in kunnen spelen.

- Extramuralisering: ouderen en mensen met een beperking blijven zo lang mogelijk zelfstandig wonen. De meeste ouderen geven er de voorkeur aan om in de eigen vertrouwde woning te blijven wonen. Onderdeel van de extramuralisering is ook dat 'wonen' wordt gescheiden van zorg via bijvoorbeeld de ombouw van traditionele verzorgingstehuizen naar appartementen. Bewoners huren van een woningcorporatie en de zorg wordt apart geleverd. Het huidige kabinet wil de scheiding van wonen en zorg nog verdergaand doorvoeren.
- Vergrijzing: het aantal ouderen en daarmee ook het aantal kwetsbare ouderen stijgt ook in Nijmegen, hoewel het percentage ouderen lager ligt dan elders in Nederland. Het aandeel vitale, hoogopgeleide en rijkere ouderen neemt eveneens toe, zodat er meer potentie is om voor zichzelf en anderen te zorgen.
- Vanwege de steeds complexer wordende informatie- en prestatimaatschappij is sprake van een toenemende tweedeling tussen sterke en zwakke groepen. Zo bleek uit de laatste jeugdmonitor dat het met de meeste jongeren goed gaat en dat het percentage jongeren met problemen was gedaald, maar dat de problematiek bij die laatste groep groter was geworden.
- Individualisering: sociale contacten vinden sinds enige tijd niet meer vanzelfsprekend plaats binnen vaststaande verbanden, zoals de buurt. Er is meer keuzevrijheid om te kiezen met wie je om gaat, waardoor netwerken veelvormiger zijn en vaker wisselen van samenstelling. Dit betekent niet dat er geen sprake meer is van solidariteit tussen mensen, wel dat deze vooral tot uiting komt tussen familie, lotgenoten, vrienden en kennissen. Het is een misverstand dat mensen steeds minder bereid zijn informele hulp te bieden, zo blijkt uit diverse onderzoeken.
- Digitalisering en internet is niet meer weg te denken uit onze samenleving en biedt tal van kansen op het gebied van zorg, dienstverlening en sociaal verkeer. Er zijn ook bedreigingen, zoals kinderen en jongeren die veel achter de computer zitten en te weinig bewegen.
- Grotere arbeidsparticipatie: hoewel ook veel werkende mensen vrijwilligerswerk doen, is er een spanningsveld tussen de grotere arbeidsparticipatie (langer doorwerken, meer werkende vrouwen) en het doen van vrijwilligerswerk of het geven van mantelzorg.
- Grotere diversiteit: de diversiteit aan culturen is de afgelopen decennia ook in Nijmegen toegenomen.
- Opvoedingsverlegenheid: veel ouders worstelen met de opvoeding van hun kinderen en vallen hiervoor minder gemakkelijk terug op sociale verbanden, waardoor er meer behoefte is aan opvoedingsondersteuning. Ook de toename van het aantal echtscheidingen en éénoudergezinnen heeft hier invloed op.

3. Aanzet voor een hervormingsagenda

Zoals gezegd hebben we de afgelopen jaren hard gewerkt aan een sterk maatschappelijk middenveld. We hebben het dienstenaanbod verbeterd, vernieuwd en veranderd. Vanwege teruglopende budgetten moeten we ons herbezinnen op het aanbod. De veranderde financiële context, de ontstane fragmentatie in het aanbod en de nieuwe taken plaatsen ons voor de uitdaging om ons sociale gezicht te behouden tegen lagere kosten. We hebben hierbij vier lijnen voor ogen, waarmee we tevens invulling geven aan Welzijn Nieuwe Stijl in Nijmegen.

Van fragmentatie naar échte samenhang

Onze eerste focus is gericht op het ánders organiseren van het aanbod, zodat we het ambitieniveau op sociaal vlak zoveel mogelijk kunnen ontzien. Het coalitieakkoord *Werken aan een duurzame toekomst* zegt hierover 'een vernieuwing te willen doorvoeren in de gemeentelijke uitvoering en in onze regiefunctie: zelf doen we ons werk met optimaal resultaat voor burgers en bedrijven tegen zo laag mogelijke kosten en we prikkelen organisaties die in onze opdracht werken om datzelfde te doen'. Wij heroverwegen de rolverdeling tussen overheid en maatschappij. Van maatschappelijke instellingen verwachten we dat ze de krachten bundelen en over organisatiegrenzen heen kijken, ook buiten de geijkte paden naar instellingen die niet direct gerelateerd zijn aan de overheid.

We willen de veelheid aan oplossingen die de afgelopen jaren voor specifieke doelgroepen en problemen zijn gecreëerd reduceren tot een beperkt aantal vaste structuren. Vooralsnog hebben we hierbij een wijkgerichte basisstructuur voor welzijn, zorg en jeugd voor ogen met als belangrijkste onderdelen de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG), de Kantelingsteams die in ontwikkeling zijn (zie hoofdstuk 4), de wijkteams voor multiprobleemhuishoudens en het stedelijk vangnet voor de maatschappelijke opvang dat wordt doorontwikkeld op basis van het Stedelijk kompas met onder meer één Centrale Voordeur. Deze structuren bestaan nu nog naast de oude, waardoor feitelijk sprake is van een dubbele structuur, zoals ook de visitatiecommissie 'wijknaanpak' in relatie tot Hatert heeft geconstateerd. Het perspectief is dat het reguliere werk geïntegreerd wordt in de basisstructuur en niet langer náást deze structuur blijft voortbestaan.

Wij verwachten dat we het grootste deel van de basisstructuur het beste op wijkniveau kunnen organiseren, omdat wijkgericht werken een integrale, niet-verkokerde aanpak op overzichtelijke schaal mogelijk maakt. Het schaalniveau van de wijk maakt het mogelijk om de precieze invulling van de basisstructuur te laten variëren afhankelijk van de analyse van de sociale kenmerken van de wijk. Zo kunnen we de burger centraal stellen en rekening houden met de diversiteit in de bevolkingssamenstelling in een wijk. De benadering is wijkgewijs, maar de oplossing hoeft niet (alleen) binnen de buurt of de straat, maar voor een deel van de ouderen, mensen met een beperking en (gezinnen met) kinderen geldt dit nog wel degelijk.

De nieuwe basisstructuur is vooral bedoeld om de toegang tot ondersteuning en hulp te stroomlijnen. Om de versnippering in de dienst- en hulpverlening zelf terug te brengen, denken we aan functiegerichte opdrachten. Is de functie noodzakelijk, in welke mate, voor welke doelgroepen en in welke wijken en is er sprake van overlap? Zo is informatie, advies en cliëntondersteuning in veel vormen vanuit minimaal 20 organisaties te krijgen in Nijmegen; we willen de sociaal-juridische dienstverlening in samenhang als één functie gaan aansturen. Vanuit het jeugdbeleid zijn we reeds bezig om de functie 'lichte hulp en opvoedingsondersteuning' als één functie te herijken. Dit is nodig om de functie efficiënter en meer vraaggericht vorm te geven, maar ook om de taakstelling op de opvoedingsondersteuning te kunnen realiseren. Ook op de gebieden jongerenwerk en risicjongeren gaan we dit doen. Op basis hiervan werken we een visie op het jongerenwerk uit inclusief de benodigde voorzieningen zoals jongerencentra en scouting.

Ook onze gemeentelijke uitvoeringspraktijk is toe aan herbezinning. Er is samen met externe partners al een traject in gang gezet om dubbelingen uit het aanvraagproces voor inkomensondersteunende voorzieningen, schuldhulpverlening en individuele Wmo-voorzieningen te halen. We willen echter in samenwerking met het maatschappelijk middenveld fundamenteeler kijken naar de wijze waarop we

gemeentelijke producten verstrekken. Moeten we dit in het streven naar een kleine overheid nog wel geheel in eigen hand houden?

Sturen op hoofdlijnen

Op dit moment maken wij met instellingen concrete afspraken over te leveren prestaties. Deze worden door ons zo specifiek en meetbaar mogelijk gespecificeerd, zodat wij weten welk product er geleverd moet worden. Het risico bestaat dat een instelling zich hierdoor te veel gaat richten op het realiseren van de prestatie, terwijl de context uit het oog wordt verloren. Bovendien weten we onvoldoende wat de relatie is tussen de geleverde maatschappelijke diensten en ontwikkelingen in de stad.

De Rekenkamer heeft naar aanleiding van het onderzoek naar de maatschappelijke opvang aanbevolen om de beleidsregie, de financiële en de ketenregie te versterken. Wij pakken deze regisseursrol op door meer te gaan sturen op hoofdlijnen. We benoemen meetbare resultaten en effecten (outcome) in samenhang (functies, arrangementen): niet het aantal hulpverleningstrajecten is van belang, maar bijvoorbeeld het aantal mensen dat dankzij ondersteuning zelfstandig kan blijven wonen. We doen dit in de wetenschap dat het geen eenvoudige opgave is het rendement van sociale investeringen meetbaar te maken.

We geven aan professionals de ruimte om te bepalen hoe een effect wordt bereikt, met dien verstande dat effectief bewezen interventies optimaal worden benut en dat geen onnodige tijd gaat zitten in het zelf uitvinden van het wiel. Daar waar geen effectieve interventies beschikbaar zijn, worden de meest kansrijke activiteiten gekozen. We willen hierbij meer gebruik gaan maken van de kennis die aanwezig is op de Radbouduniversiteit en de Hogeschool Arnhem Nijmegen.

Wat betreft de financiële regie streven we naar het inkopen van diensten in afstemming met het zorgkantoor en zorgverzekeraars. In het verlengde van het sturen op effecten, rekenen we het maatschappelijk middenveld meer dan voorheen af op effectiviteit en efficiëntie van voorzieningen. Op individueel niveau zal het nodig blijven netwerkregie te voeren voor huishoudens met meervoudige problematiek, al zal na vermindering van de fragmentatie de noodzaak tot afstemming afnemen.

Optimale zelfredzaamheid

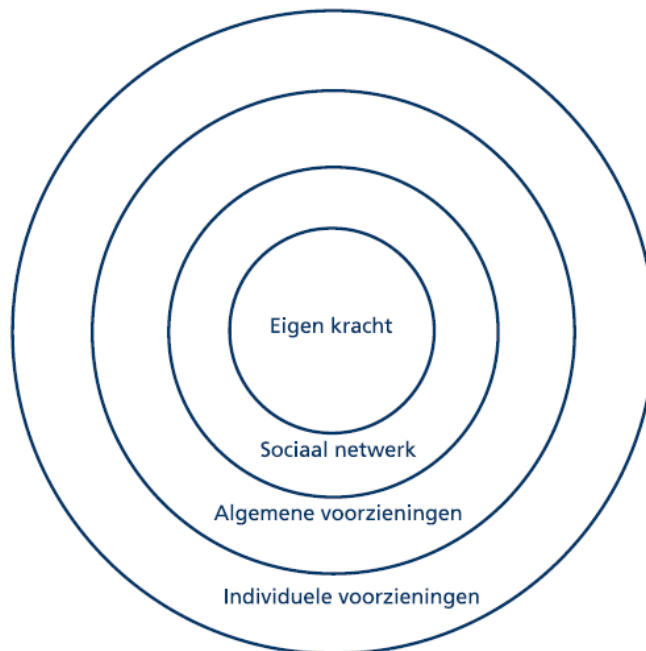
Een belangrijke lijn uit het coalitieakkoord is dat we van mensen meer zelfredzaamheid verwachten: 'we ondersteunen bewoners op weg naar zelfredzaamheid en geven extra aandacht aan mensen met minder kansen'. We streven naar een transitie van een verzorgingsmaatschappij voor iedereen naar een zorgzame samenleving voor elkaar. We weten dat ook nu al veel mensen voor elkaar klaar staan. Toch is nog te vaak de verwachting dat 'de overheid het wel oplost'. De vanzelfsprekendheid dat de overheid of de instellingen voor elk probleem een oplossing hebben, is echter verleden tijd. De samenleving is stabiel en robuuster dan wij geneigd zijn te denken. Mensen willen zelf beslissen hoe ze leven en welke steun ze krijgen. Dat wat mensen in hun netwerk zelf kunnen organiseren, doen wij niet. We spreken mensen aan op hun eigen verantwoordelijkheid en leggen de nadruk op dat wat ze wel kunnen. We zetten ze in hun eigen kracht en sluiten aan bij de persoonlijke situatie, die heel divers kan zijn.

Binnen de Wmo hebben we de ontwikkeling van de Kanteling ingezet, waarin het principe van maatwerk en zelfredzaamheid leidend is: eerst wordt gekeken wat de vraag is en in hoeverre iemand de (financiële) verantwoordelijkheid zelf kan dragen en wat het eigen sociale netwerk (familie, vrienden, burens) (extra) kan betekenen. Ook georganiseerd vrijwilligerswerk is een mogelijkheid. Als laatste kan een beroep worden gedaan op professionele ondersteuning via collectieve of individuele voorzieningen. Zorg op maat zien wij als het sluitstuk binnen deze benadering van getrapte verantwoordelijkheid. Indien zorg op maat noodzakelijk is, is wederkerigheid uitgangspunt: wij zorgen voor een aantal zaken, maar we verwachten dat de cliënt zelf ook een bijdrage levert aan de oplossing.

Hetzelfde stamien geldt voor de Centra voor Jeugd en Gezin. Ook hier streven we er naar zoveel mogelijk opvoedondersteuning te bieden zodat ouders zelf de draad kunnen oppakken en de informele netwerken benutten. Pas als laatste stap wordt dure (individuele) jeugdzorg ingezet.

Om een meer zelfredzame samenleving te realiseren zal op het gebied van leefbaarheid en sociale cohesie een verschuiving plaats moeten vinden van ondersteuning van bewonersinitiatieven en -organisaties naar het versterken van informele netwerken.

In onderstaand schema staat de volgorde waarin oplossingen in onze visie aan bod komen².



We beseffen dat er voor bepaalde groepen, zoals dementerende ouderen en mensen met ernstige beperkingen en hun mantelzorgers, grenzen zijn aan de zelfredzaamheid en vrijwillige inzet. We houden de grenzen tussen vrijwilligheid en professionele zorg goed in de gaten. Vaak zal (tijdelijk) een professional nodig zijn om mensen die bereid zijn een ander te helpen, te ondersteunen of te activeren. Hierbij is het zaak zoveel mogelijk aan te sluiten bij de contacten die mensen al hebben, zoals vrienden, lotgenoten en familie, omdat men dat het prettigste vindt en mensen daar het gemakkelijkste hulp van aanvaarden. Ook is tijdige ontlasting van mantelzorgers cruciaal. Daar waar sprake is van gecombineerde inzet van formele en informele hulp is betere samenwerking tussen beiden van belang. Voor (potentiële) dak- en thuislozen blijft een professioneel vangnet noodzakelijk met een gedifferentieerd aanbod dat we nader vormgeven aan de hand van het Stedelijk Kompas.

Bij een groter beroep op zelfredzaamheid hoort ook dat meer dan tot nu toe wordt gekeken naar de financiële draagkracht van mensen. Voorzieningen worden vaker inkomensafhankelijk en niet langer 'gratis'. Minima worden ontzien. We zijn alert op effecten van stapeling in individuele gevallen.

Van curatie naar preventie

Voorkomen is beter dan genezen. Met een zorgzame samenleving waarin ruimte is voor eigen initiatief creëren we veerkracht en voorkomen we problemen die mensen niet zelf op kunnen lossen. Als er hulp nodig is, zorgen we er voor dat deze zo vroeg en dichtbij mogelijk wordt geboden door outreachend te werken en via bijvoorbeeld de Centra voor Jeugd en Gezin. Doel is dat mensen zo snel mogelijk op eigen kracht verder kunnen. De hulp wordt in principe ambulante geboden en is gericht op uitstroom. De nazorg moeten we goed regelen; om te voorkomen dat mensen terugvallen, kan een vinger aan de pols nodig zijn. Zo voorkomen we dat huishoudens alsnog ontsporen, schulden ontwikkelen of dakloos raken.

We willen een afremmende werking bewerkstelligen op zware vormen van (residentiële) zorg, zeker nu we hiervoor in grotere mate verantwoordelijk worden met de overheveling van jeugd- en AWBZ-

² Uit: van eerste contact tot arrangement – Inhoudelijke keuzes bij De Kanteling (VNG 2010).

zorg die gepaard gaat met een korting op het budget. De maatschappelijke opvang is een vangnet, maar ook in dit domein sturen we op het 'voorkomen van erger' (bemoeizorg, wijkteams), herstel en uitstroom.

Specifiek voor de jeugdzorg geldt dat het beter is voor kinderen om in het eigen gezin op te groeien. De familie staat centraal, we versterken primair de opvoeding. Bij uitzondering zetten we residentiële zorg in voor kinderen die hier het meeste baat bij hebben. Hier ligt een duidelijke samenhang met het Rijksprogramma 'Passend Onderwijs' dat tot doel heeft om kinderen zoveel mogelijk te begeleiden in het reguliere onderwijs en ze daar te houden (in de eigen wijk). Het gaat er om dat er minder kinderen doorstromen naar het Speciaal Onderwijs.

Preventief gezondheidsbeleid is van belang om er in een nog vroeger stadium voor te zorgen dat mensen gezondheids- en verslavingsproblemen ontwikkelen met alle gevolgen van dien. Effectief gezondheidsbeleid vraagt om investeringen op alle terreinen: van een woonomgeving die beweging uitlokt tot gezonde scholen en alcoholbeleid in sportkantines.

4. Zoekrichtingen voor een rechtvaardige en betaalbare Wmo

Specifiek prestatieveld 6 Individuele Wmo-voorzieningen

Een aanzienlijke deel van de tekorten wordt voorzien op het terrein van de individuele Wmo-voorzieningen. Bezuinigingen op de individuele voorzieningen raken mensen direct in de persoonlijke levenssfeer. We willen als het gaat om bezuinigingen op individuele Wmo-voorzieningen dan ook een extra zorgvuldig proces doorlopen, om te voorkomen dat ingrepen leiden tot ongewenste gevolgen voor kwetsbare groepen. Daarom beginnen we tijdig met het onderzoeken en toetsen van bezuinigingsmogelijkheden bij individuele Wmo-voorzieningen en presenteren we in dit hoofdstuk reeds de zoekrichtingen. Hierbij is de hervormingsagenda de leidraad. Definitieve keuzes die we op grond van dit proces maken, leggen we aan de raad voor ter besluitvorming.

4.1 De financiële situatie: minder geld en stijgende kosten

Binnen het product individuele Wmo-voorzieningen is vanaf 2011 al sprake van een urgente financiële situatie. Er is sprake van afnemende middelen, terwijl de verwachte uitgaven als gevolg van extramuralisering en vergrijzing bij gelijkblijvend beleid sterk toenemen. We ontvangen vanaf 2011 een lagere Wmo-uitkering vanuit de rijksoverheid en in het collegeakkoord is een bezuinigingsopgave geformuleerd. Per saldo leidt dit voor de komende jaren tot een aanzienlijk tekort dat oploopt van € 2,3 mln in 2011 tot € 5,4 mln in 2014 op een begroting van € 20,1 mln in 2010.

Het tekort op het product individuele voorzieningen is in 2010 gedekt binnen het programma Zorg en Welzijn. In de Stadsbegroting 2011-2014 is aangegeven dat we voor 2011 accepteren dat we een beroep moeten doen op de reserve Wmo, waarmee de reserve nagenoeg leeg zal zijn.

Dekking tekorten Wmo individuele voorzieningen 2010-2014 (x € 1 miljoen)

	2010	2011	2012	2013	2014
Onttrekking Wmo-reserve	0,3	2,3	0,1		
Bezuinigingsvoorstellen			3,5	4,4	5,4
Totale dekking tekort Wmo-individuele voorzieningen	n.v.t.	2,3	3,6	4,4	5,4

Vanaf 2012 wordt het tekort primair opgevangen binnen het brede programma Zorg en Welzijn door bezuinigingen door te voeren. Hiertoe wordt in dit hoofdstuk een aantal richtingen aangegeven. Indien uit de uitwerking en doorrekening van deze zoekrichtingen blijkt dat we met deze voorstellen het tekort onvoldoende kunnen dekken of dat voorstellen ongewenste negatieve maatschappelijke effecten hebben, vindt een integrale heroverweging plaats.

Eén van de redenen van de gestegen uitgaven betreft de wetwijziging op de Wmo die op 1 januari 2010 van kracht is geworden. Deze wetwijziging houdt in dat zorgaanbieders niet langer zorg in natura kunnen bieden via (goedkope) alfahulpen (zzp'ers). Bij de vaststelling van het raadsvoorstel 'Extra uitgaven Hulp bij het Huishouden op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2009 tot 1 april 2011' (10 september 2008) is door het college van B & W toegezegd in de loop van 2010 te zorgen voor een sluitende begroting voor de extra uitgaven vanwege de hogere uurtarieven ná 1 april 2011. Met deze startnotitie geven we invulling aan deze toezegging.

Wmo-bestedingsvoorstel 2008-2011

Omdat we bij de start van de Wmo in 2007 een zogenaamde voordeel-gemeente waren, was het mogelijk een deel van de landelijke Wmo-uitkering ten behoeve van Hulp bij het Huishouden te besteden aan algemene voorzieningen en projecten, zoals is besloten bij de vaststelling van het Wmo-bestedingsvoorstel 2008-2011. Op basis van dit besluit is een breed scala aan activiteiten binnen alle Wmo-prestatievelden (aanvullend) gesubsidieerd ter hoogte van in totaal een kleine € 3,9 mln. Zonder ingrijpen kunnen we de Wmo-uitkering niet langer volledig inzetten voor andere

activiteiten dan Hulp bij het Huishouden³. De toekomst van het Wmo-bestedingsvoorstel na 2011 wordt betrokken bij de uitwerking van de hervormingsagenda.

4.2 Individuele Wmo-voorzieningen en de Kanteling

Binnen het Wmo-beleid neemt het product Individuele Wmo-voorzieningen (het zesde Wmo-prestatieveld) een bijzondere plaats in, omdat ouderen en mensen met een beperking op basis van de Wmo-verordening recht hebben op een voorziening. Dit maakt dat er sprake is van een *open eindregeling*: op het moment dat mensen voldoen aan de door ons gestelde criteria in de Verordening en de bijbehorende Beleidsregels, kunnen we de voorziening niet weigeren. De rechter trekt hierbij grenzen.

Het product Individuele Wmo-voorzieningen heeft betrekking op de verstrekking van huishoudelijke hulp (thuiszorg), vervoersvoorzieningen, rolstoelen, hulpmiddelen en woonvoorzieningen en -aanpassingen. Zoals in de meeste gemeenten worden op dit moment de voorzieningen grotendeels verstrekt op dezelfde manier als onder de voorlopers van de Wmo gebeurde (Wet Voorzieningen Gehandicapten/WVG en AWBZ). Dit terwijl het compensatiebeginsel uit de Wmo ruimte biedt om de verplichting uit de wet op een andere manier in te vullen. De compensatieplicht heeft betrekking op 4 terreinen:

1. een huishouden te voeren;
2. zich te verplaatsen in en om de woning;
3. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
4. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

Mensen met een beperking dienen op deze vlakken gecompenseerd te worden, maar de wijze waarop kan variëren. Met het project de Kanteling willen we minder focussen op het (automatisch) verstrekken van voorzieningen op individueel niveau en beter kijken naar de persoonlijke behoefte van mensen. Hierop zullen de Wmo-Verordening en -Beleidsregels aangepast moeten worden. De VNG heeft onlangs een nieuwe modelverordening en bijbehorende beleidsregels gepubliceerd, waarin het gedachtegoed van de Kanteling is vertaald.

4.3 Randvoorwaarden voor bezuinigingen

Wij verwachten pijnlijke gevolgen van de bezuinigingen te kunnen beperken. We streven naar rechtvaardige besparingen op het voorzieningenniveau zonder de participatie en zelfredzaamheid van mensen met een beperking in gevaar te brengen. Daarom kijken we conform de eerste aanzet voor de hervormingsagenda als eerste naar een herziening van de wijze waarop we de verstrekking van de individuele Wmo-voorzieningen vormgeven.

In het coalitieakkoord *Werken aan een duurzame toekomst* is in relatie tot individuele Wmo-voorzieningen een aantal specifieke voornemens benoemd. "Vanuit die optiek houden we het aanbod van de individuele voorzieningen op niveau voor de mensen die het echt nodig hebben. Daarom introduceren we een inkomensstoets voor individuele verstrekkingen in de Wmo." Over de vervoersvoorzieningen zegt het coalitieakkoord: "Ook de vervoersvoorzieningen maken we inkomensafhankelijk. Het vervoersbudget voor personen verlagen we van € 500 naar € 400 per persoon. Tegelijkertijd vereenvoudigen we het gebruik van het openbaar vervoer door eenmalig € 1 miljoen uit de reserve Wmo in te zetten voor het ophogen van de bushaltes."

In de uitwerking van de zoekrichtingen zal een kosten-baten-analyse worden opgemaakt inclusief de maatschappelijke gevolgen, voordat definitieve besluiten worden genomen. Een aantal vragen moet beantwoord worden:

- Wat is het effect op de kwaliteit van de voorziening en de klanttevredenheid?
- Hoe verhouden het voorzieningenniveau en de uitgaven per cliënt zich tot vergelijkbare gemeenten?

³ NB: Indien de Eerste Kamer akkoord gaat met het wetsvoorstel Kant worden de mogelijkheden beperkt om met de landelijke Wmo-uitkering algemene voorzieningen en projecten te financieren; de Wmo-uitkering wordt met het aanvaarden van het wetsvoorstel Kant een specifieke uitkering voor Hulp bij het Huishouden.

- Zijn er goede alternatieven?
- Wat zijn de consequenties voor de doelgroep (casus- en rekenvoorbeelden)?
- Wat zijn de gevolgen van de combinatie van maatregelen (ook op andere beleidsterreinen), zodat een keus tussen maatregelen noodzakelijk is?
- Hoeveel mensen treft het als we een voorziening beperkter verstrekken?
- Wat leveren de voorstellen financieel aan besparingen op (ook in verhouding tot de consequenties voor klanten)?
- Leidt het voorstel tot ongewenste toename van bureaucratie en daarmee gepaard gaande stijging van uitvoeringskosten?
- Wat is de juridische haalbaarheid van een maatregel?

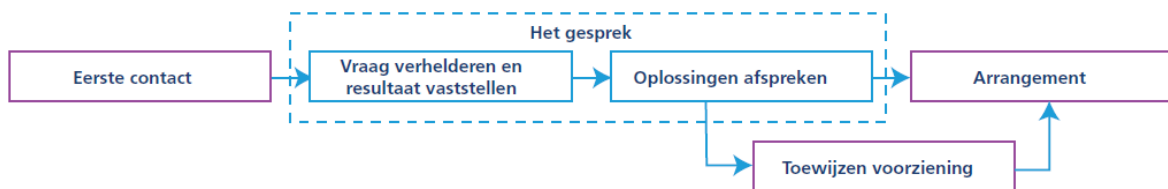
4.4 Zoekrichtingen

In deze paragraaf werken we de hervormingsagenda uit voor de individuele Wmo-voorzieningen. Het gaat dan in het bijzonder om de lijnen 'van fragmentatie naar échte samenhang' en 'optimale zelfredzaamheid'. 'Sturen op hoofdlijnen' en 'van curatie naar preventie' is binnen het domein van individuele voorzieningen minder van toepassing. Preventieve activiteiten vloeien met name voort uit de eerste vijf Wmo-prestatievelden.

Van fragmentatie naar échte samenhang

De Kanteling

Met de Kanteling gaan we enerzijds meer maatwerk leveren en minder indiceren op basis van regels. Anderzijds doen we een groter beroep op het zelfoplossend vermogen van mensen en hun omgeving. Samen met externe partners in de eerste lijn van welzijn en zorg willen we vanaf 2011 de Kanteling in wijken vormgeven. De Kanteling moet leiden tot een andere manier van werken die gelijkenis vertoont met de functie van de wijkverpleegkundige van vroeger. Het gaat om een hervorming die binnen het reguliere werk zal moeten plaats vinden en niet om een nieuw project. Belangrijke elementen van de Kanteling zijn integrale vraagverheldering en daaraan gekoppelde arrangementen op maat⁴:



Dit betekent dat we verder willen gaan dan (gefragmenteerd) verstrekken en doorverwijzen, maar dat de gehele situatie van de cliënt op diverse leefgebieden in kaart wordt gebracht. Het beroep op het zelfoplossend vermogen houdt in dat veel nadrukkelijker wordt gekeken wat iemand nog zelf zou kunnen en wat de mogelijkheden zijn binnen het eigen netwerk. Samengevat: Wat is de situatie? Wat kan u of uw omgeving zelf? En als laatste: wat is onze bijdrage in de vorm van algemene of individuele Wmo-voorzieningen? Hiertoe wordt eerst het sociale netwerk van iemand verkend en waar nodig ondersteund en versterkt.

De VNG heeft onlangs een publicatie uitgebracht met een kosten-batenanalyse van de Kanteling, waarin is doorgerekend in hoeverre het mogelijk is met de Kanteling te besparen op de Wmo-uitgaven. Belangrijke conclusie uit dit rapport is dat alleen een succesvolle Kanteling tot besparing leidt. Het is daarmee van belang om binnen de Kanteling consequent vast te houden aan de oorspronkelijke principes en geschikte alternatieven te creëren.

Hervorming uitvoering

We gaan de wijze waarop we de individuele Wmo-voorzieningen verstrekken fundamenteel tegen het licht houden mede in relatie tot de bezuinigingsopdracht voor de ambtelijke organisatie, die voor de afdeling Zorg (waar het bureau Voorzieningen Wmo onder valt) oploopt tot € 226.000 van 2014. Er is reeds een traject in gang gezet om te komen tot werkafspraken met maatschappelijke partners die cliënten ondersteunen bij het indienen van een aanvraag, om te zorgen voor warme overdracht en om

⁴ Uit: Kantelen in de Wmo: handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering (VNG 2010).

dubbel werk te voorkomen. We willen echter een stap verder zetten door basale veranderingen door te voeren bij de verstrekking van individuele Wmo-voorzieningen. Op dit moment voeren we de indicatiestelling hiervan zelf uit. We heroriënteren ons op deze uitvoerende taken: moeten wij nog wel alles zelf doen? Zo willen we binnen de Kanteling bezien of het wenselijk is dat de betrokken eerstelijnsorganisaties (eenvoudige) indicaties gaan stellen als onderdeel van de integrale vraagverheldering en het opstellen van een persoonlijk arrangement. Het is ook mogelijk om onder voorwaarden indicaties te laten doen door klanten zelf.

We zien ook specifieke besparingsmogelijkheden door scherper te kijken naar de wijze waarop we individuele voorzieningen inkopen.

Slimmer werken

In deze (rest)categorie is een aantal maatregelen te noemen, waardoor we hetzelfde resultaat bereiken tegen lagere kosten. Uit landelijk onderzoek en signalen van het Wmo-bureau en leveranciers blijkt dat sommige cliënten voorzieningen in de praktijk nauwelijks of niet (meer) gebruiken. Wij willen maatregelen nemen om het niet-gebruik van vooral scootmobiel terug te dringen. Daarnaast zijn diverse besparingen mogelijk op het terrein van persoonsgebonden budgetten: het afstemmen van de hoogte van het persoonsgebonden budget voor hulpmiddelen op het prijsniveau van voorzieningen in natura (in de aanbesteding van hulpmiddelen in natura is een korting bedongen) en consequente controle op het gebruik van persoonsgebonden budgetten.

Optimale zelfredzaamheid

Vergroten inkomensafhankelijkheid van individuele Wmo-voorzieningen

Deze zoekrichting refereert aan de bezuinigingsopgave van € 1 mln structureel uit het coalitie-akkoord. Eerder is aangegeven dat bij een groter beroep op de zelfredzaamheid ook wordt gekeken naar de financiële draagkracht.

Voor een aantal voorzieningen geldt al een inkomensafhankelijke eigen bijdrage (Hulp bij het Huishouden) of een inkomensdrempel (vervoersvoorzieningen). Er zijn nog mogelijkheden om de inkomensafhankelijkheid van Wmo-voorzieningen te vergroten bij (grote) woonaanpassingen, woonvoorzieningen (zoals trapliften), scootmobiel en de verhuiskostenvergoeding. Een kanttekening bij uitbreiding van de inkomensafhankelijkheid van voorzieningen is dat hierdoor de uitvoeringskosten zullen stijgen.

Op dit moment is het mogelijk voor minima om de eigen bijdrage voor Hulp bij het Huishouden te compenseren via Bijzondere Bijstand. Bepaald moet worden of we dit ook willen als we een eigen bijdrage voor woonaanpassingen en scootmobiel doorvoeren en zo ja, hoe de compensatiemogelijkheid zo efficiënt mogelijk georganiseerd wordt zonder onnodig geld rond te pompen en om de bureaucratie zo laag mogelijk te houden.

Uitbreiding algemeen gebruikelijke voorzieningen

Een voorziening is algemeen gebruikelijk als deze gewoon te koop is in winkels, als de aanschaf past in het gangbare bestedingspatroon van de gemiddelde Nederlander en als deze niet speciaal is ontwikkeld voor mensen met een beperking. Het begrip 'algemeen gebruikelijk' is continu in beweging. Op dit moment gaat het om zaken als het bezit van een auto, een fiets met trapondersteuning en een thermostatische mengkraan.

In ons beleid maken wij nu een uitzondering op de regel 'algemeen gebruikelijk' voor minima, waarmee we met de uitbreiding van de categorie 'algemeen gebruikelijk' opnieuw een beroep doen op mensen met voldoende draagkracht. Bovendien stimuleren we hiermee dat met name toekomstige ouderen anticiperen op mogelijke gebreken door hiermee bij bijvoorbeeld verbouwingen rekening te houden.

Wij willen de uitbreiding van het aantal voorzieningen dat we onder de noemer 'algemeen gebruikelijk' kunnen plaatsen, onderzoeken wat betreft delen van de Hulp bij het Huishouden en kleine woonaanpassingen en –voorzieningen, zoals drempelverlaging, douchebeugels en verhoogde toiletten.

Verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen

In het verlengde van bevordering van zelfredzaamheid past ook dat individuele hulp het sluitstuk vormt. Het recht op individuele Wmo-voorzieningen wordt persoonlijk getoetst, terwijl algemene voorzieningen eenvoudig toegankelijk zijn voor iedereen of voor een specifieke doelgroep. Bij 'collectieve voorzieningen' is sprake van een tussenvorm: voorzieningen die individueel worden verstrekt maar door meerdere personen tegelijk gebruikt. Meestal zijn algemene en collectieve voorzieningen goedkoper dan individuele voorzieningen. Het is nu al zo dat algemene voorzieningen voorliggend zijn aan individuele voorzieningen.

In alle categorieën voorzieningen is een verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen mogelijk: bij vervoer door het toegankelijk (gelijkvloers) maken van openbaar vervoer en het creëren van pools voor scootmobiel, bij woonvoorzieningen door het complexgewijs aanpassen van huurwoningen, bij Hulp bij het Huishouden en hulpmiddelen door delen (wassen/strijken, boodschappen doen, depotbeheer hulpmiddelen) collectief uit te voeren door bijvoorbeeld een werkcorporatie.

Versoberen voorzieningen

Tot slot sluiten we niet uit dat versobering van voorzieningen nodig zal zijn om de bezuinigingsopgave te vervullen. Het gaat hier om het beperkter ter beschikking stellen van voorzieningen en vergoedingen. Onder deze categorie valt onder meer het verlagen van het vaste forfaitaire bedrag voor vervoersvergoedingen van € 500 naar € 400 conform het coalitieakkoord. Boven dit forfaitaire bedrag kunnen cliënten alleen op basis van declaraties een tegemoetkoming in de vervoerskosten krijgen. De effecten van deze ingreep zijn al berekend: dit bespaart een kleine € 0,3 mln op jaarbasis (exclusief mogelijke extra declaraties). In plaats daarvan kunnen we het gehele systeem van vervoersvoorzieningen herzien door een keus voor te leggen zoals diverse (omliggende) gemeenten al doen: óf gebruik maken van de Stadsregiotaxi danwel de zorgtaxi óf een vervoersvergoeding zonder declaratiemogelijkheid. Op het gebied van Hulp bij het huishouden zouden we er voor kunnen kiezen het aantal uren Hulp bij het Huishouden scherper te normeren. Relatief kleine maatregelen zijn het schrappen van de vergoeding van leges voor een gehandicaptenparkeerkaart, het kritisch bezien van de (hoogte van) de verhuiskostenvergoeding en het zelf verantwoordelijk maken van de aanvrager voor een deugdelijke scootmobiel-stalling.

4.5 Globale doorrekening opbrengsten per maatregel

In onderstaande tabel staan **indicatief en globaal** de mogelijke opbrengsten van de geschetste zoekrichtingen. Het is in dit stadium niet op alle posten mogelijk gebleken een inschatting te maken van de opbrengsten (pm). In de uitwerking zullen de aannames die bij de berekening hiervan zijn gedaan, worden gecheckt en verfijnd. Bovendien moet bij de tabel de kanttekening worden geplaatst dat niet alle maatregelen in combinatie mogelijk zijn vanwege ongewenste stapeffecten voor de doelgroep.

Uitbreiding van het aantal inkomensafhankelijke voorzieningen levert naar verwachting niet de € 1 mln op die in het coalitieakkoord wordt genoemd, mede door de hogere uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt.

Zoekrichting	Maximale indicatieve besparingen	Verwacht effect op uitvoeringscapaciteit/kosten
Keuzes maken uit Wmo-bestedingsvoorstel 2008-2011	Max. 2 mln.	Kostenneutraal
Hervorming organisatie		
- De Kanteling - Hervorming uitvoering - Slimmer werken	2,5 mln	Lager
Vergroten inkomensafhankelijkheid		
- Inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor woonaanpassingen en woonvoorzieningen - Eigen bijdrage scootmobiel - Eigen bijdrage verhuiskostenvergoeding	0,6 mln	Hoger
Uitbreiding algemeen gebruikelijk		
- Uitbreiding algemeen gebruikelijke kleine woonvoorzieningen - Eigen bijdrage kosten algemeen gebruikelijke voorzieningen - Delen van Hulp bij het Huishouden	0,15 mln Pm	Lager Hoger
Van individueel naar algemeen		
- 100% toegankelijk maken OV - Complexgewijze aanpassing - huurwoningen - Creëren pools scootmobiel - Werkcorporatie HH, vervoer en woonaanpassingen	Pm	Varieert
Versobering		
- Verlaging forfaitair bedrag vervoer ⁵ - Afschaffen declaraties vervoersvergoedingen	0,3 mln 0,2 mln	Lager
Ander vervoersvergoedingensysteem	Pm	Pm
Scherpere normering HH	1,0 mln	Niet
Overige: - Schrappen vergoeding leges parkeervergunning - Kritisch kijken naar verhuiskostenvergoeding - Zelf verantwoordelijk voor stalling scootmobiel	Pm	Lager

De maatregelen kunnen niet bij elkaar opgeteld worden vanwege mogelijke wettelijke beperkingen of ongewenste stapeffecten voor de Wmo-doelgroep.

5. Procesvoorstel

23 februari 2011	Politieke avond - Toelichting/vragenronde startnotitie Wmo-beleidsplan Bepalen vervolgtraject bespreking startnotitie Wmo-beleidsplan door raad.
April 2011	Besluitvorming Perspectiefnota in college en gemeenteraad
Maart-mei 2011	Discussiebijeenkomsten met experts, maatschappelijke instellingen, adviescommissies, belangenorganisaties en raadsleden (als toehoorder) - Werkconferentie betaalbare Wmo (individuele Wmo-voorzieningen) - Werkconferentie Toegankelijkheid - Themabijeenkomst(en) Wmo-beleidsplan: samenhang in zorg & welzijn, zelfredzaamheid, preventie.
Juli 2011	Advisering adviescommissies Besluitvorming over Wmo-beleidsplan in college
Augustus-september 2011	- Hoorzitting gemeenteraad - Besluitvorming over Wmo-beleidsplan in gemeenteraad
Medio 2011 – eind 2011	Vorbereiding implementatie eerste ronde hervormingen (o.a. besluitvorming nieuwe Wmo-verordening/beleidsregels)
Vanaf 2012	Ingang eerste ronde hervormingen