

Nota van B&W

| |
|-------------------------------------|
| Portefeuille H. van der Molen |
| Auteur R. Ahsmann |
| Telefoon 5115512 |
| E-mail: cjaashmann@haarlem.nl |
| MO/WMO Reg.nr. MO/WMO 2007/38 |
| Te kopiëren: A |
| B & W-vergadering van 24 april 2007 |

Onderwerp

Startnotitie beleidsplan Wmo

Bestuurlijke context

In 2007 moet de gemeenteraad een beleidsplan Wmo vaststellen, dat de periode 2008 tot en met 2011 bestrijkt. In bijgaande Startnotitie Beleidsplan Wmo is beschreven op welke wijze en vanuit welke visie en uitgangspunten wij dit beleidsplan willen vormgeven. Het beleidsplan wordt zoveel mogelijk in samenspraak met bewoners en belanghebbenden tot stand gebracht.

Wij achten het van belang dat de commissie Samenleving in een vroegtijdig stadium in de gelegenheid is input te leveren ten aanzien van de richting en visie van het beleid Wmo. Daarom besluiten wij de Startnotitie Beleidsplan Wmo ter bespreking aan de commissie Samenleving voor te leggen.

B&W-besluit:

1. Het college stemt in met de Startnotitie Beleidsplan Wmo.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties. Financiële consequenties van de burgerparticipatie zijn eerder beschreven in de nota 'burgerparticipatie Wmo' (MO/WMO/200719).
3. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.
4. Het college stuurt het besluit ter bespreking aan de commissie Samenleving.



Startnotitie

Beleidsvisie

Wet maatschappelijke ondersteuning

1. Inleiding

Meedoen is het motto van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dat meedoen geldt voor alle burgers: jong, oud, allochtoon, autochtoon, rijk, arm, gezond of met een beperking. Meedoen is een breed begrip: dat loopt uiteen van het hebben van werk tot het lid zijn van de voetbalvereniging of het als vrijwilliger maaltijden rondbrengen aan ouderen.

De Wmo vraagt van gemeenten een integraal beleid te ontwikkelen om participatie van burgers te bevorderen. In de Wmo zijn negen prestatievelden gedefinieerd waarop beleid ontwikkeld moet worden:

1. het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten
2. op preventie gerichte ondersteuning bieden aan jongeren 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 chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem
6. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer
7. maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en huiselijk geweld
8. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen
9. het bevorderen van verslavingsbeleid

Gemeenten waren al verantwoordelijk voor het grootste deel van deze terreinen. De Wmo biedt de kans het beleid meer met elkaar in lijn te brengen. In het beleidsplan moet, zo staat te lezen in de wet, in ieder geval worden beschreven:

- de gemeentelijke doelstellingen op de negen prestatievelden
- hoe het samenhangende beleid zal worden uitgevoerd en welke acties er ondernomen zullen worden
- welke resultaten de gemeente denkt te behalen

De nota zal dus behalve samenhang tussen de beleidsvelden ook nadrukkelijk aandacht moeten besteden aan de te behalen resultaten. De resultaten zullen dan ook zo SMART- mogelijk geformuleerd worden.

2. Visie

Het Wmo-beleid is niet nieuw, d.w.z. de gemeente speelde ook voor de invoering van de Wmo al een rol op tal van terreinen die nu onder de Wmo zijn gebracht of daar raakvlakken mee hebben, bijvoorbeeld het ouderenbeleid, het jeugdbeleid, het beleid op het gebied van breedtesport enz. Op deze beleidsterreinen wordt vanuit een bepaalde visie gewerkt, die door de jaren heen in Haarlem ontwikkeld is. Van daaruit en vanuit de filosofie van waaruit de Wmo is ontstaan, kunnen voor Haarlem de volgende visie en uitgangspunten worden geformuleerd:

Centraal motto:

Meedoen en erbij horen.

Alle burgers moeten kunnen meedoen in en aan de samenleving. De gemeente ondersteunt burgers en hun organisaties en biedt waar nodig op basis van maatwerk individuele voorzieningen. Samen met bewoners en organisaties in de stad en in de regio werkt de gemeente aan het vergroten van sociale samenhang en zelfredzaamheid van mensen.

Uitgangspunten voor het beleidsplan:

De gemeente Haarlem:

Algemeen:

1. stelt de mens centraal in beleid en uitvoering
2. wil de integratie in en participatie van mensen aan de maatschappij bevorderen
3. bevordert de fysieke en sociale toegankelijkheid van de stad en wijken
4. stimuleert de ontmoeting tussen groepen en beoogt daarmee de sociale samenhang te vergroten
5. stimuleert dat mensen elkaar ondersteunen
6. stimuleert de ketensamenwerking tussen organisaties
7. neemt de regierol serieus en bepaalt per project welke invulling de gemeente daaraan kan en wil geven
8. blijft bij het opstellen van het Wmo beleid en in de uitvoering binnen de gestelde financiële grenzen

includerend en individueel:

9. legt de nadruk op het ondersteunen van kwetsbare groepen
10. bevordert dat mensen vanuit eigen kracht hun eigen problemen kunnen oplossen en vergroot daartoe de zelfredzaamheid van mensen
11. bevordert dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen omgeving kunnen blijven wonen
12. wil de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen bij hun directe woon- en leefomgeving versterken
13. maakt samen met bewoners en organisaties zoveel mogelijk op wijkniveau afspraken om dit allemaal te bereiken
14. levert waar nodig individuele ondersteuning op maat

3. Levensgebieden

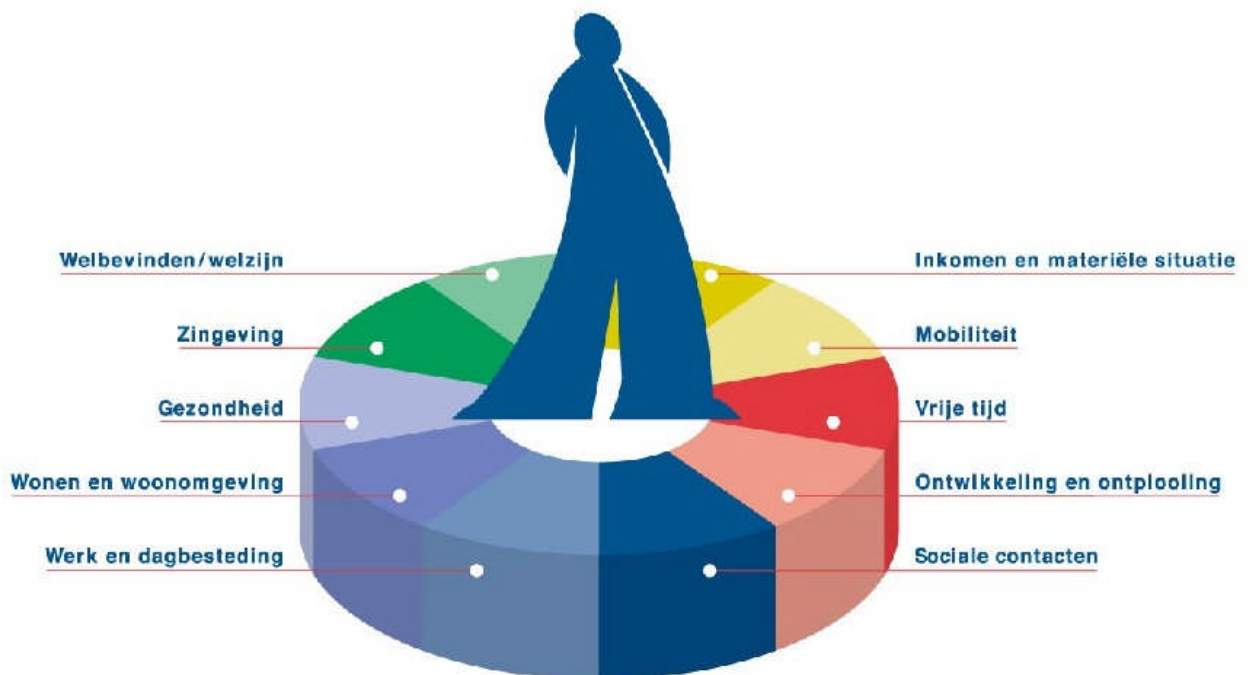
Participatie vereist behalve beleid op de negen prestatievelden ook inspanningen op aanpalende beleidsterreinen. Deze terreinen zijn onmisbaar als het gaat over participatie. Het toeleiden van mensen naar (betaald) werk bijvoorbeeld is onderdeel van de Wet Werk en Bijstand (WBB). Allochtonen de Nederlandse taal leren bevordert participatie in de maatschappij en valt onder de Wet Inburgering. De gemeente Haarlem kiest ervoor de Wmo in de brede context van participatie te bezien. Dat betekent dat de beleidsterreinen die participatie mede mogelijk maken worden meegenomen in het beleidsplan.

De gemeente Haarlem heeft daartoe tien zogenaamde levensgebieden van burgers gedefinieerd. Deze levensgebieden omvatten de negen prestatievelden, maar de domeinen zijn breder. De domeinen zijn:

- wonen en woonomgeving: het gaat hierbij om (zelfstandig) wonen en om de leefbaarheid van de woonomgeving (relatie met prestatievelden 1, 6, 7, 8, dwarsverbanden met Woonvisie SO, Sociale zaken, wijkgericht werken)
- gezondheid: het gaat hierbij om de gezondheid van mensen en de mate waarin zij hinder ondervinden door eventuele (psycho-sociale) beperking of (chronische) ziekte (relatie met prestatievelden 1, 4, 5, 6, 9, dwarsverbanden met Lokaal gezondheidsbeleid)
- mobiliteit: het gaat hierbij om de mate waarin mensen zich kunnen verplaatsen, met name ouderen en gehandicapten ondervinden hierbij vaak problemen (relatie met prestatieveld 5, 6, dwarsverbanden met Verkeer en vervoer)
- vrije tijd: invulling van de vrije tijd door middel van sport, lidmaatschap vereniging, recreatie, gezelligheid etc. (relatie met prestatievelden 1, 2, 4, 5, 6, dwarsverbanden met sport en recreatie)
- werk/dagbesteding: dit betreft het hebben van betaald werk, werk in een beschermd omgeving, vrijwilligerswerk of een andere zinvolle dagbesteding (relatie met prestatievelden 2, 4, 5, 7, 8, dwarsverbanden met Sociale zaken)
- inkomen/materiele situatie: in welke mate hebben burgers een inkomen uit betaald werk, in hoeverre is de financiële situatie een belemmering bij het participeren (relatie met prestatievelden 5, 6, dwarsverbanden met Sociale zaken)

- ontwikkeling en ontplooiing: dit betreft scholing en andere ontplooiingsvormen (relatie met prestatievelden 3, 5, dwarsverbanden met Wet Inburgering)
- sociale verbanden/sociale contacten: in welke mate maken mensen deel uit van een sociaal verband en/of is er intermenselijk verkeer, en in hoeverre is het ontbreken daarvan een probleem (relatie met prestatievelden 1, 4, 5, 8, dwarsverbanden met Wet Inburgering)
- welbevinden/welzijn: dit is een breed begrip waarmee het “je goed voelen” wordt bedoeld, dit aspect heeft te maken met gezondheid, maar ook bijvoorbeeld met veiligheid of het hebben van sociale contacten (relatie met prestatievelden 1, 5, 7, lokaal gezondheidsbeleid)
- zingeving: ook dit is een begrip waaronder veel kan vallen: religie, maar ook werk, ontplooiing, sociale contacten, het doen van vrijwilligerswerk etc. Alle aspecten die een “zin aan het leven kunnen geven” vallen hieronder. (relatie met prestatievelden 4, 5)

In Beeld:



Op elk van deze levensgebieden kan de gemeente een rol spelen die de participatie van burgers bevordert. Welke rol dat is, hangt af van:

- de mate waarin burgers zelfredzaam zijn: dat wil zeggen in hoeverre zijn burgers in staat hun eigen problemen op te lossen.
- de sturingsfilosofie van het gemeentebestuur: dat wil zeggen hoe geeft de gemeente invulling aan de regierol. Welke instrumenten hanteert de gemeente? Ligt de nadruk op inclusief beleid, gaat ze zelf de problemen te lijf of zet de gemeente in op het ondersteunen van maatschappelijke organisaties? Of geeft de gemeente participatiebudgetten aan burgers die zelf inkopen wat zij nodig hebben om te participeren?

Zelfredzaamheid

Per gemeente en per wijk in de gemeente kan de participatiegraad van burgers sterk verschillen. Dat hangt af van de mate waarin burgers in staat zijn hun eigen problemen op te lossen en in staat zijn hun deelname aan de maatschappij vorm te geven. Er zullen weinig gemeenten zijn waar alleen zelfredzame burgers wonen. Het is daarom evident dat de gemeente altijd een rol speelt in het ondersteunen van burgers.

Hoe groot de rol van de gemeente zal moeten zijn, is afhankelijk van hoe zelfredzaam burgers zijn. De ene burger heeft hulp of ondersteuning nodig en kan dat prima zelf organiseren, terwijl de ander daar moeite mee heeft. De gemeente zal daarom de ondersteuningsbehoefte in kaart moeten brengen.

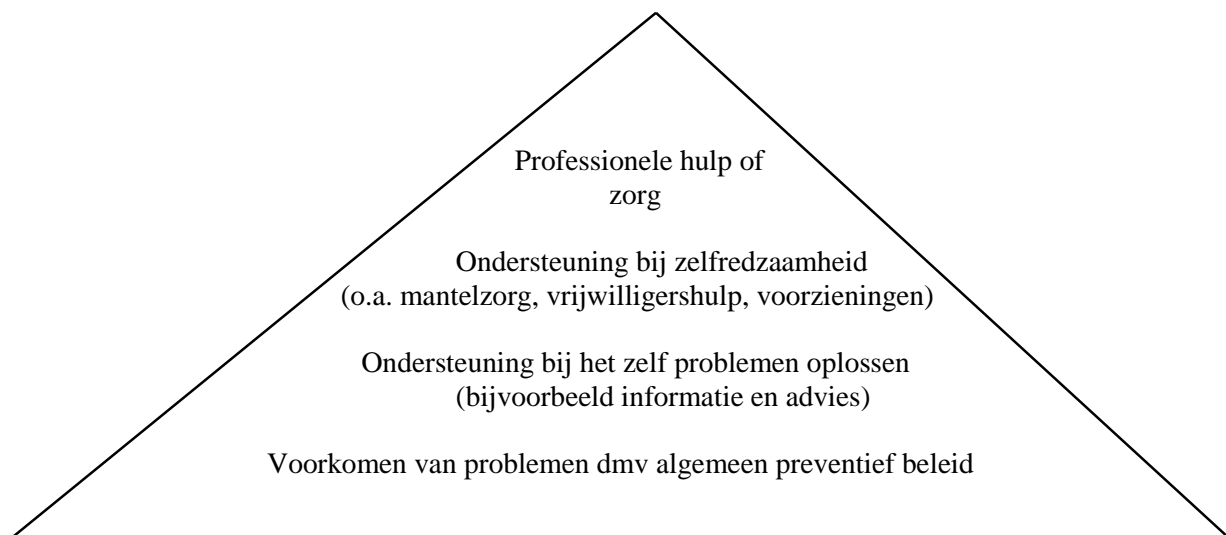
Een aanknopingspunt kan gevonden worden in de samenstelling van de bevolking. In hoeverre zijn kwetsbare groepen in de gemeente te benoemen zoals alleenstaande ouderen of gehandicapten? Is er een groot daklozenprobleem? Zijn er veel probleemjongeren?

Per groep kan in kaart worden gebracht welke ondersteuningsbehoefte er is en hoe groot die is. Daar zal een glijdende schaal uitkomen: van groepen en/of individuen die veel ondersteuning nodig hebben en groepen en/of individuen die dat niet of weinig nodig hebben. Per domein kan dat heel verschillend zijn.

De mate van ondersteuning loopt van preventief naar curatief: van algemeen preventief beleid voor iedere burger (hoge mate van zelfredzaamheid, geen ondersteuningsbehoefte) met daarbinnen waar nodig aandacht voor speciale doelgroepen, naar curatief beleid (voor degenen die niet of nauwelijks zelfredzaam zijn en intensieve ondersteuning nodig hebben) en alles wat daar tussen zit.

ONDERSTEUNINGSPIRAMIDE

Niet zelfredzaam/intensieve ondersteuning nodig



Zelfredzaam/geen ondersteuning nodig

De volgende stap is het benoemen van participatiedoelen die de gemeente nastreeft op de bovengenoemde levensgebieden. Per levensdomein zal moeten worden vastgesteld welke participatiegraad de gemeente als wenselijk ziet. Dat zal op niet ieder levensdomein even makkelijk te concretiseren en operationaliseren zijn. De gemeente kan zich bijvoorbeeld als doel stellen een x-aantal mensen uit de bijstand aan (betaald) werk te helpen. Lastiger is het om te bepalen welke mate van het hebben van sociale contacten wenselijk is.

Als de gemeente benoemd heeft welke doelgroepen er zijn en welke participatiedoelen zij nastreeft, is de volgende stap het bepalen welke (vorm van) ondersteuning nodig is.

De laatste stap in het proces is het benoemen van instrumenten om de “participatiedoelen” te bereiken. Het is afhankelijk van de sturingsfilosofie of de gemeente vooral inzet op bijvoorbeeld gemeentelijke interventie, inclusief beleid, of op maatschappelijke organisaties. Per domein moet bekeken worden welke instrumenten de gemeente inzet. De gemeente heeft echter niet op ieder levensdomein evenveel

regiemogelijkheden of zeggenschap. Dat betekent dat er een beperking bestaat in het inzetten van instrumenten. Voordat instrumenten benoemd kunnen worden, is een inventarisatie nodig van bestaand beleid. Zo kunnen meteen witte vlekken worden opgespoord.

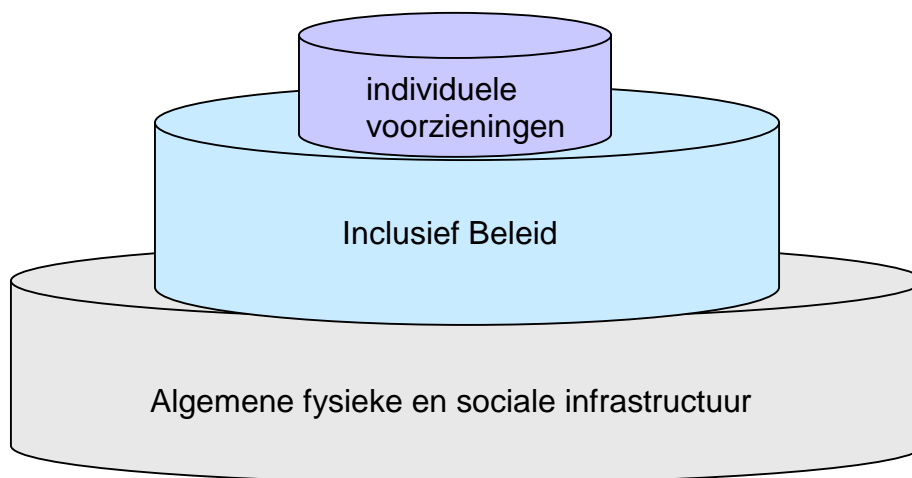
Samengevat moeten de volgende acties worden ondernomen:

- in kaart te brengen welke kwetsbare groepen zijn te benoemen
- welke participatiedoelen de gemeente stelt op de verschillende levensgebieden voor de benoemde doelgroepen
- in welke mate benoemde doelgroepen ondersteuning nodig hebben bij het participeren op de benoemde levensgebieden waarvan de prestatievelden onderdeel uitmaken
- inventarisatie van bestaand beleid en het opsporen van witte vlekken
- welke instrumenten kan de gemeente inzetten om burgers te ondersteunen in het participeren.

In de beschrijving van de verschillende stappen zal gerefereerd worden aan de negen prestatievelden. Prestatieveld 3 (informatie, advies en clientondersteuning) is enigszins een vreemde eend in de bijt omdat dit niet onder een levensdomein valt. Informatie, advies en clientondersteuning is een instrument dat bij verschillende domeinen/prestatievelden een rol kan spelen. Omdat dit prestatieveld een sterke relatie heeft met de loketontwikkeling in Haarlem zal hierover een aparte notitie komen met daarin de visie op de doorontwikkeling van de loketten in de komende jaren.

Sturingsfilosofie

De gemeente voert beleid op een aantal terreinen, maar aan de basis ligt de algemene fysieke en sociale infrastructuur. Daarna volgen inclusief beleid en als eindpunt het verlenen van individuele voorzieningen. In schema:



Door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is een drietal scenario's opgesteld die gemeenten kunnen gebruiken bij de visievorming over de toekomstige invulling van de maatschappelijke ondersteuning (RMO, Inhoud stuurt de beweging, 2006). Het doel van de scenario's is een hulpmiddel aan te reiken aan de hand waarvan de discussie met alle betrokkenen kan worden gevoerd. Alledrie de scenario's gaan ervan uit dat de gemeente via inclusief beleid tracht zoveel mogelijk mensen aan de 'normale' samenleving te laten deelnemen. Zij verschillen met name naar de mate waarin burgers en cliënten worden gestimuleerd tot coproductie van de maatschappelijke ondersteuning. De drie scenario's kunnen als volgt worden getypeerd:

A. De gemeente aan het roer.

Het primaat van de maatschappelijke ondersteuning ligt in dit scenario bij de gemeente. De gemeente voert een preventief, inkluderend beleid op een groot aantal domeinen, overwegend door de gemeente georganiseerd. Het doel is een situatie waarin alle burgers, en dan zeker de meest kwetsbare en die met een beperking, in gelijke mate en zo ‘normaal’ mogelijk in de samenleving kunnen functioneren. De gemeente heeft in dit scenario een sterk sturende en ook uitvoerende rol.

Een voorbeeld kan gevonden worden bij het stadsdeel Slotervaart in Amsterdam, waar opbouwwerkers burgers actief bezochten om hen te wijzen op mogelijkheden op het gebied van onderwijs, ondersteuning en voorzieningen.

Risico's van dit scenario zijn hoge kosten, bevoogding en een gemeente die haar tentakels uitslaat tot in de verste hoeken van de samenleving.

B. Stuurman van je eigen leven.

Het primaat van de maatschappelijke ondersteuning ligt in scenario B bij de kwetsbare mensen zelf. In dit scenario kiest de gemeente voor een specifiek beleid, primair gericht op condities voor inclusie van kwetsbaren én uitgevoerd door mensen met diverse beperkingen. Zij streeft naar een situatie waarin de voorwaarden optimaal zijn, zodat de mensen elkaar zoveel mogelijk kunnen ondersteunen op basis van hun ervaringsdeskundigheid. Centraal in dit scenario staat het vergroten van competenties voor zelfregie en daarmee voor maatschappelijke participatie. De gemeente heeft een sturende rol ten aanzien van het inclusief beleid en een faciliterende rol in de vorm van beschikbaarstellen van vrij besteedbare participatiebudgetten en van het opzetten en financieren van zelfregiecentra, waar mensen met beperkingen zich inzetten om lotgenoten te helpen.

Voorbeelden van een dergelijk scenario kunnen gevonden worden in de Verenigde Staten, waar ‘Independant living’ centra een rol spelen bij informatie en advies, ondersteuning en empowerment.

Gevaar van dit scenario is dat gemeenten niet op alle terreinen zeggenschap heeft, waardoor het inkluderend beleid tekort zou kunnen schieten en mensen niet op alle terreinen zelfregie kunnen realiseren. Daarnaast is het de vraag of er niet toch mensen buiten de boot vallen.

C. De burger en zijn verbanden.

Het primaat van de maatschappelijke ondersteuning bij de burger en de maatschappelijke organisaties: in dit scenario ligt de nadruk op de aanwezigheid van een hoge organisatiegraad van (mondige) burgers die verantwoordelijkheid nemen voor elkaar en voor het leefbaar houden van hun omgeving. De gemeente kan dit bereiken door de juiste prikkels te geven en door regelgeving weg te nemen die burgers en hun netwerken in hun participatiemogelijkheden belemmert. De gemeente heeft voornamelijk een faciliterende rol. Een voorbeeld van dit scenario kan gevonden worden in het wijgericht werken, waarbij de voorwaarden worden meegenomen voor kwetsbare mensen om mee te doen in de wijk of buurt. In Duitsland bestaan in dit verband ‘Seniorengenossenschaften’: groepen vitale ouderen die elkaar een breed pakket aan hulpdiensten aanbeiden om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen.

Het gevaar van dit scenario is dat de verschillen tussen mensen te groot worden, of dat er burgers buiten de boot vallen. Ook is er kans dat de relatie tussen vrijwilligers en mensen met een ondersteuningsbehoefte door ‘bevoogding’ onder druk komt te staan.

De drie scenario's sluiten elkaar niet uit en kunnen ook in mengvorm bestaan. In het Haarlemse beleid is dit ook te zien: enerzijds streeft de gemeente naar een sterke regierol en integraal beleid in samenwerking met maatschappelijke organisaties (scenario A). Anderzijds wordt via een versterking van het wijgericht werken beoogd de burger meer en beter te betrekken bij de ontwikkeling van de stad en de leefbaarheid van de wijk. Voor de Wmo zal gelden dat op verschillende vlakken zowel naar scenario A als scenario C zal worden gekeken. Er liggen kansen met betrekking tot scenario B: het inzetten van mensen met ervaringsdeskundigheid op het vlak van leven met beperkingen bij bijvoorbeeld de informatie- en adviesfunctie of bij cliëntondersteuning kan deze functies belangrijk

versterken. Daarnaast is invoering van de persoonsgebonden budgetten een eerste stap op de weg naar participatiebudgetten. Doorzetten van dit principe zou kunnen leiden tot het volwaardiger kunnen deelnemen van mensen met een beperking aan de samenleving en tot ontbureaucratisering.

Via de benadering van de levensgebieden kan verder worden bekeken op welke vlakken de drie scenario's kansen bieden en welke lijn de gemeente (op onderdelen van het beleid) wil kiezen. Hoofdpijn in het Haarlemse beleid is dat het vertrekpunt de burger is (scenario C). Daar waar dit tekortschiet heeft de gemeente een belangrijke rol, met name ten aanzien van kwetsbare mensen (scenario A). Het is van belang de kansen die scenario B biedt nadrukkelijk in het beleid te betrekken.

Per beleidsterrein zal worden bezien welke sturingsrol de gemeente heeft en wil nemen.

4. Het participatietraject:

Zoals uit het traject rondom de visienota blijkt, is er een grote rol weggelegd voor inspraak. De wet schrijft voor dat inspraak reeds begint bij het opstellen van de beleidsnota. Cliëntenorganisaties, aanbieders, maatschappelijke organisaties en burgers worden daarom in een vroeg stadium bij het opstellen van de nota betrokken.

De gemeente is voornemens een Wmo-raad in te stellen waarin alle cliëntenorganisaties en belangengroepen vertegenwoordigd zijn die bij de Wmo betrokken zijn. Ook komt er een breed samengestelde klankbordgroep van de Wmo-raad met vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties en andere maatschappelijke organisaties, zoals kerken, vrijwilligersorganisaties en zelforganisaties.

De burgerparticipatie Wmo is uitgewerkt in de nota burgerparticipatie Wmo (Wmo 2007/19).

5. Het traject beleidsplan Wmo

Het beleidsplan Wmo 2007 – 2011 wordt in 2007 geschreven en vastgesteld door college en raad. De nota bestaat uit twee delen: een visiestuk en een uitwerking van het beleid met daarin concrete resultaten en de daarbij benodigde instrumenten. Voor de zomer zal de nota klaar zijn zodat die na de zomer de politieke routing in kan. Het traject ziet er grofweg als volgt uit:

| ACTIE | TERMIJN | Adviseren | Besluiten |
|--|--|-----------|-----------|
| Opstellen visie Wmo verzamen visie-elementen uit bestaand beleid <ul style="list-style-type: none">- concept bespreken met gemeentelijke beleidsmakers, vertegenwoordiging van cliëntenorganisaties en maatschappelijke organisaties en leden commissie Samenleving- opstellen consistente conceptvisie- instellen klankbordgroep gemeentelijke beleidsmakers | maart maart april maart februari | X | |
| Opstellen definitieve conceptvisie | maart | | |
| Wmo-visie en beleid bespreken in het veld (participatie burgers, cliënten, aanbieders en andere maatschappelijke organisaties), en binnen gemeente (afdelingen, klankbordgroep) | maart/april/ mei | X | |
| Op basis van visie en gesprekken met betreffende beleidsmedewerkers/afdelingen vaststellen van: <ul style="list-style-type: none">- doelgroepen- participatiedoelen- ondersteuningsbehoefte- inventarisatie bestaand beleid en witte vlekken- doelstellingen- instrumenten. | april/mei | X | |
| Bespreken uitkomsten in het veld, commissie Samenleving en met de klankbordgroep | juni | X | |
| Opstellen definitieve beleidsnota Wmo | juli/augustus | | |
| Nota ter advisering naar Wmo-raad | augustus | X | |
| Vaststellen van nota door B&W | oktober | | X |
| Bespreken nota in Commissie Samenleving | november | X | |
| Vaststellen van nota door gemeenteraad | november/ december | | X |