

Raadsvoorstel

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp	Beleidsplan Een bijzondere tijd, verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015 en verordeningen Participatiewet.	team REPMA/MOVZV
raadsnummer 2014	72	steller G. Franssen /W. van Horck/ H.Kraaijenhof / I.Gerits
collegevergadering d.d.	16 september 2014	doorkiesnummer +31 77 3596470
raadsvergadering d.d.	29 oktober 2014	e-mail g.franssen@venlo.nl / i.gerits@venlo.nl / w.vanhorck@venlo.nl / h.kraaijenhof@venlo.nl
fatale termijn	1 november 2014	registratienummer 14-9788
programma	Stad van Actieve Mensen	datum 3 september 2014
portefeuillehouder	R. Testroote	bijlage(n) 11
		datum verzonden 17 september 2014

Wij stellen uw raad voor om:

1. Kennis te nemen van de 'Notitie verwerking advies Wmo-raad en inspraakreacties';
2. Het beleidsplan 'Een bijzondere tijd; beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo' d.d. september 2014 met inachtneming van de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college zoals opgenomen in de genoemde wetten, vast te stellen als voortschrijdend 4-jarenplan welk jaarlijks wordt bijgesteld, met als ingangsdatum 1 januari 2015;
3. De volgende verordeningen vast te stellen:
 - a. Verordening Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015;
 - b. Verordening Tegenprestatie Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - c. Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - d. Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Venlo 2015;
 - e. Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - f. Verordening Individuele inkomenstoelage Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - g. Verordening Individuele studietoelage Participatiewet gemeente Venlo 2015.
4. De besluiten onder 3. op de gebruikelijke wijze te publiceren. Iedere burger te ondersteunen, maar daarvoor wel een eigen bijdrage te vragen afgestemd op draagkracht (inkomen en vermogen), met de werkelijke kosten als maximum en rekening houdend met de wettelijke mogelijkheden. (zoals reeds door u vastgesteld op 29 januari 2014, zie bijlage 13.).

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

de burgemeester

Piet Lucassen

Antoin Scholten

Samenvatting (Verplicht, maximaal een half A4)

De gemeente Venlo krijgt er vanaf 1 januari 2015 omvangrijke taken bij op het gebied van zorg en ondersteuning aan inwoners: de wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de nieuwe Jeugdwet en de Participatiewet.

Voor u ligt een beleidsplan met als titel 'Een bijzondere tijd', Beleidsplan Decentralisaties Sociaal Domein gemeente Venlo. Een bijzondere tijd omdat de samenleving in snel tempo aan het veranderen is en wij als gemeente Venlo willen inspelen op die verandering. Die verandering die vooral in het Sociale Domein zorgt voor een immense opgave. Een verandering waarbij we de inwoners centraal stellen, en niet onze regelingen, procedures en budgettaire schotten. Een uitgangspunt dat ook terugkomt in onze sociale structuurvisie¹. Uitgangspunten hierbij zijn vertrouwen, betrokkenheid, toegankelijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid.

Het Rijk heeft besloten om nieuwe en complexe taken aan de gemeente toe te vertrouwen. Het gegeven dat deze taken worden overgedragen biedt kansen om veel zaken effectiever, duidelijker en ook goedkoper te organiseren. Gemeenten staan dicht bij hun inwoners en dat biedt mogelijkheden om de ondersteuning aan mensen met een hulpvraag ook dichtbij en samen met mensen vorm te geven.

Het beleidsplan 'Een bijzondere tijd' is een integraal beleidsplan, dat wil zeggen dat we één beleidsplan hebben gemaakt voor de drie verschillende wetten. We beogen de drie wetgevingen op onderdelen met elkaar in verbinding te brengen. Met het beleidsplan geven we aan hoe we op hoofdlijnen invulling geven aan de ondersteuning, hulp en zorg aan onze inwoners, welke resultaten we willen bereiken en hoe we dat willen realiseren. Voortuitvloeiende uit het beleidsplan liggen er verschillende verordeningen voor. Naast de verordeningen voor Participatie hebben we naast een geïntegreerd beleidsplan ook een geïntegreerde verordening, namelijk: de Verordening Jeugdhulp en Wmo 2015.

De voorliggende documenten zijn naar onze mening geschikt om aan de grote opgave die ons is toevertrouwd te beginnen. Maar in 2015 zal ook worden gestart met de doorontwikkeling van het beleidsplan. Een veranderende tijd vereist ook een andere, actieve en meer dynamische manier van beleidsontwikkeling. We stellen daarom voor om de vorm van een voortschrijdend 4-jarenplan te kiezen, dat jaarlijks wordt aangepast aan de ervaringen die worden opgedaan met de uitvoering van de verordeningen en het beleidsplan (praktijk). Het integrale karakter zal een belangrijk uitgangspunt zijn en blijven voor de doorontwikkeling van het nieuwe beleidsplan.

Met het beleidsplan en de verordeningen beogen wij dat onze burgers zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven en kunnen blijven meedoen in de samenleving. Daarnaast willen wij burgers die zorg en ondersteuning bieden die hiervoor noodzakelijk is. Wij gaan uit van de mogelijkheden van onze burgers en die van hun sociale omgeving. Wij nemen in principe geen verantwoordelijkheid over van onze burgers, zij voeren en houden naar eigen vermogen regie over hun eigen leven. Daar waar de gebruikelijke hulp en zorg, mantelzorg of ondersteuning van het sociale netwerk niet meer toereikend zijn, bieden wij passende zorg en ondersteuning. Of zoals in het coalitieakkoord is verwoord "wie hulp nodig heeft, zullen we helpen". Hiermee sluiten wij aan bij de ambities die in de Sociale Structuurvisie zijn verwoord.

¹ 2012-73: Sociale Structuurvisie *Ik ken jouw naam, jij de mijne. Samen zijn wij Venlo.*

Raadsvoorstel

Verder beogen wij met een nieuwe manier van werken passende zorg en ondersteuning te bieden aan inwoners met zorg- en ondersteuningsvragen en wel binnen de financiële kaders die hiervoor ter beschikking staan.

Het beleidsplan en de notitie voor de drie decentralisaties in een notendop (oplegger) zijn ter advisering voorgelegd aan de Wmo-raad en zijn onderwerp geweest van een openbare inspraakprocedure. In bijgaande notitie 'Verwerking advies Wmo-raad en inspraakreacties' zijn onze reacties geformuleerd en is aangegeven of en zo ja waar dit tot aanpassingen in het beleidsplan heeft geleid.

We stellen uw raad voor om kennis te nemen van de notitie Verwerking advies Wmo-raad en inspraakreacties en om het beleidsplan en de verordeningen vast te stellen conform het concept-besluit.

Bijlagen

Nr.	Naam	Datum
1.	04. Beleidsplan 'Een bijzondere tijd; beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo'	September 2014
2.	05. Het beleidsplan voor de drie decentralisaties in een notendop (oplegger);	
3.	06. Verordening Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015;	
4.	07. Verordening Tegenprestatie Participatiewet gemeente Venlo 2015;	
5.	08. Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Venlo 2015;	
6.	09. Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Venlo 2015;	
7.	10. Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet gemeente Venlo 2015;	
8.	11. Verordening Individuele inkomenstoeslag Participatiewet gemeente Venlo 2015;	
9.	12. Verordening Individuele studietoelage Participatiewet gemeente Venlo 2015;	
10.	03. Notitie Verwerking advies Wmo-raad en inspraakreacties.	2 september 2014
11.	13. Raadsvoorstel en -besluit 29 januari 2014	

Onderbouwing

Algemene toelichting

In het regeerakkoord van het minderheidskabinet Rutte I 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' van 30 september 2010 worden de eerste stappen gezet voor wat uiteindelijk heeft geleid tot een drietal complexe en omvangrijke decentralisaties. Uitgangspunt van het regeerakkoord was het streven naar een compacte overheid, waarbij zaken (lees: ondersteuning) zo dicht mogelijk bij de burger worden georganiseerd. Zowel deze lijn als het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg hebben geleid tot het standpunt dat de jeugdzorg (gefaseerd) zou moeten worden 'overgeheveld' naar gemeenten. Gemeenten zijn namelijk de overheid die het beste in staat is c.q. wordt geacht om belangrijke ondersteuning dicht bij de burger te organiseren. De achtergrond voor het standpunt is de versnipperde financiering en daarmee aansturing, alsmede de zorg om 'het functioneren van de jeugdzorg'; uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de Jeugdwet.

Bij het aantreden van het kabinet Rutte II in 2012 komt ook de decentralisatie van taken vanuit de AWBZ naar de Wmo in beeld. De bestaande wettelijke taak op het gebied van maatschappelijke ondersteuning zou moeten worden uitgebreid met nieuwe taken; uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

De regering maakte zich ook zorgen om de toenemende werkloosheid en het structurele beroep dat met name (jonge) arbeidsgehandicapten doen op inkomensvoorzieningen zoals zijn vastgelegd in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Al in de eerste maand van 2012 brengt het kabinet een wetsvoorstel Werken naar Vermogen in procedure. Uiteindelijk wordt als gevolg van het sociaal akkoord met werkgevers- en werknemersorganisaties dit wetsvoorstel ingetrokken en omgezet naar de Invoering Participatiewet, kort Participatiewet. De Participatiewet vervangt delen van de Wajong en treedt in de plaats van de Wsw (voor nieuwe instroom). Verder wijzigt de Participatiewet de Wet werk en bijstand ingrijpend. In tegenstelling tot de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is, na het wetgevingstraject, het decentralisatie-aspect van de Participatiewet beperkt.

Tot slot vermelden wij hier de Wet passend onderwijs. Ook hier is sprake van een decentralisatie maar dan naar de schoolbesturen. De wet regelt dat schoolbesturen verplicht zijn (passend) onderwijs aan kinderen aan te bieden. Hier ligt een duidelijke relatie met de Participatiewet en met de Jeugdwet. Zowel gemeenten als schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid om individuele ondersteuning aan een kind of gezin af te stemmen met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen.

Met de decentralisatie van taken naar gemeenten beoogt de rijksoverheid de volgende doelen te bereiken:

- Het organiseren van passende zorg en ondersteuning dicht bij de burger (zijn leefomgeving);
- Het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun (sociale) omgeving, onder andere door het in voorkomende gevallen zorgen dat burgers een 'tegenprestatie' leveren (wederkerigheid);

- Het tegengaan van versnippering in de bestaande bekostiging (ontschotting van budgetten);
- Het in de hand houden van de steeds oplopende kosten van de zorg;
- Het voorzien in één regeling voor de onderzijde van de arbeidsmarkt.

Vanaf 2010 heeft de gemeente Venlo samen met partners ingespeeld op de ontwikkelingen en voorgenomen decentralisaties zoals die zijn genoemd. Zo heeft de gemeente deelgenomen aan de pilot VenloDroom². Twee 'instrumenten', het concept Huis van de Wijk en sociale wijkteams, zijn voortgekomen uit dit samenwerkingsverband.

Ook de samenwerking tussen het Zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg, Coöperatie VGZ ua (cVGZ) en de gemeente Venlo is nader uitgewerkt en heeft in september 2013 geresulteerd in het convenant 'Samen.....een zorg minder'³. De gemeente Venlo en de convenantpartners Zorgkantoor en cVGZ beschouwen de instrumenten concept Huis van de Wijk en sociale wijkteams als de 'sleutelinstrumenten' om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Bovendien onderkennen deze partners de rol die participatie kan spelen om de zorgvraag te verminderen.

De afgelopen jaren heeft uw raad al enkele kaderstellende stukken vastgesteld: de Sociale structuurvisie in 2012⁴, de uitwerkingskaders in 2013⁵ en de beleidslijnen in januari 2014⁶. Nu de wetgeving definitief is leggen we aan u het beleidsplan 'Een bijzondere tijd, beleidsplan decentralisatie sociaal domein gemeente Venlo' en een zevental verordeningen ter vaststelling voor. Met de vaststelling van het beleidsplan geeft uw raad inhoud aan de beleidsruimte die vanaf 2015 tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid behoren. Met de vaststelling van de verordeningen worden de beleidskeuzes uit het plan vertaald in regelgeving.

1. Wat is kernopgave

Zowel in de Jeugdwet (artikel 2.9)⁷ als in de Wmo 2015 (artikel 2.1.2 en 2.1.3) is vastgelegd dat de gemeenteraad een verordening en een beleidsplan uiterlijk op 1 november vaststelt. Ook in de Participatiewet worden ingevolge de artikelen 8, 8a, 10 PW en 35 IOAW en IOAZ verordeningen vereist. Het gaat daarbij om zes verordeningen. Onderwerpen die daarin geregeld worden zijn onder meer de tegenprestatie en de loonkostensubsidie.

Met het voorliggende voorstel wordt invulling gegeven aan de betreffende bepalingen. De verordeningen en het beleidsplan (Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet) zijn in een bijzonder 'dynamische setting' tot stand gebracht. De besluitvorming over de verschillende wetten is successievelijk en laat tot stand gekomen en voor de uitwerking en toekomstige uitvoering moest zowel op lokaal als regionaal niveau worden gezocht naar afstemming. Daarnaast heeft de gemeente Venlo nog een bijzondere positie; zij is als centrumgemeente namelijk voor verschillende domeinen (maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, verslavingszorg en beschermd wonen) ook verantwoordelijk voor de zorg

² De pilot VenloDroom was een samenwerkingsverband tussen het Zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg, Dichterbij, Proteïon Thuis, De Zorggroep, Wel.Kom, Woonwenz en de gemeente Venlo dat was gericht op een nieuwe innovatieve dienstverlening op het gebied van Wonen, Welzijn en Zorg.

³ Convenant 'Samen.....een zorg minder', september 2013 gesloten tussen gemeenten Beesel, Bergen en Venlo, Zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg en cVGZ.

⁴ 2012-73: Sociale structuurvisie *Ik ken jouwe naam, jij kent de mijne. Samen zijn wij Venlo*

⁵ 2013-76: Samen zijn wij Venlo, Sociale structuurvisie 2012, kaders voor uitwerking

⁶ 2014-7: Op reis naar de menselijke maat, beleidslijnen voor de decentralisatieverantwoordelijkheden in het sociaal domein

⁷ Een dag na publicatie in het Staatsblad is besloten om in 2014 al een aantal artikelen van de wet in werking te laten treden (o.a. vaststelling verordening en beleidsplan).

en ondersteuning voor inwoners van de andere gemeenten in Noord- en Midden-Limburg (met uitzondering van Mook en Middelaar). Daarom leggen wij u met dit voorstel een integrale verordening (Jeugdwet en Wmo 2015), een vijftal verordeningen in het kader van de Participatiewet en een beleidsplan tegelijkertijd voor besluitvorming voor.

Wat lastig is, is het feit dat de Jeugdwet en de Wmo 2015 niet gelijklopend zijn over het 'WAT'. Zo spreekt de Wmo 2015 over de verantwoordelijkheid voor het organiseren van de ondersteuning van de burger met als streven dat de burger zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven. De Jeugdwet daarentegen legt bij de gemeente de verantwoordelijkheid voor preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Echter, secundair, want het uitgangspunt is dat de ouders en jeugdige hiervoor zelf primair verantwoordelijk blijven. Uiteindelijk gaat het erom dat, zoals het in het coalitieprogramma als volgt is vastgelegd: "wie hulp nodig heeft, zullen we helpen". Wat betreft arbeid geldt dat de belangrijkste opgave in het coalitieprogramma als volgt is verwoord: "het creëren van omstandigheden waaronder iedere inwoner van Venlo maximaal de kans krijgt om het meeste uit zichzelf te halen en daar een goede boterham mee te verdienen."

Via dit voorstel wordt de raad gevraagd om:

1. Kennis te nemen van de 'Notitie verwerking advies Wmo-raad en inspraakreacties';
2. Het beleidsplan 'Een bijzondere tijd; beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo' d.d. september 2014 met inachtneming van de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college zoals opgenomen in de genoemde wetten, vast te stellen als voortschrijdend 4-jarenplan welk jaarlijks wordt bijgesteld, met als ingangsdatum 1 januari 2015;
3. De volgende verordeningen vast te stellen:
 - a. Verordening Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015;
 - b. Verordening Tegenprestatie Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - c. Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - d. Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Venlo 2015;
 - e. Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - f. Verordening Individuele inkomenstoeslag Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - g. Verordening Individuele studietoelage Participatiewet gemeente Venlo 2015;en het college opdracht te geven tot uitwerking van nadere regels die in de diverse verordeningen wordt gevraagd (vóór 1 januari 2015).

De voorliggende documenten zijn naar onze mening geschikt om aan de grote opgave die ons is toevertrouwd te beginnen maar in 2015 zal ook worden gestart met de doorontwikkeling van het beleidsplan. We kiezen daarom voor de vorm van een voortschrijdend 4-jarenplan. Dat wil zeggen dat het plan jaarlijks wordt aangepast aan de ervaringen die worden opgedaan met de uitvoering van de verordeningen en het beleidsplan (praktijk). Maar het plan wordt ook aangepast aan de resultaten (innovaties) die worden bereikt op de ontwikkeltafels die in het kader van het proces van opdrachtgeven worden georganiseerd. Ontwikkeltafels met als doel om te komen tot innovaties in zorg en ondersteuning. Het integrale karakter zal een belangrijk uitgangspunt zijn en blijven voor de doorontwikkeling van het nieuwe beleidsplan.

2. Relatie met programma

In de periode 2010-2012 heeft de raads werkgroep Stad van Actieve Mensen (SAM) zich verdiept in het thema zelfsturing. De raads werkgroep heeft haar bevindingen vastgelegd in de notitie 'Burgers aan Zet' en heeft 5 richtinggevende kaders meegegeven voor toekomstige beleidsontwikkeling.

Richtinggevende kaders van raads werkgroep Stad van Actieve Mensen

1. De burger is leidend.
2. Eigendom en liefdevol verwaarlozen.
3. Van maken naar mogelijk maken.
4. De communicatieve overheid.
5. Pilots.

Bron: Burgers aan Zet, kaderstellende raadsnotitie, maart 2012.

De werkgroep heeft naast deze kaders ook een aantal aanbevelingen gedaan en het model van zelfsturing voor de gemeente Venlo 'geïntroduceerd'. Deze kaders, aanbevelingen en het model van zelfsturing vormen de basis voor de Sociale Structuurvisie 2022 'Ik ken jouw naam, jij de mijne. Samen zijn wij Venlo'⁸ (Sociale Structuurvisie).

In de Sociale Structuurvisie is de belangrijkste opgave voor het sociale domein verwoord als 'het vermogen van de stad om iedere inwoner van Venlo een veilige leefomgeving te bieden met voldoende mogelijkheden om mee te doen'. Deze doelstelling is uitgewerkt in vier kernopgaven:

1. Iedereen levert een bijdrage naar vermogen aan onze samenleving: *meedoen*;
2. Iedereen ontwikkelt zijn competenties: *persoonlijke ontwikkeling*;
3. Iedereen werkt aan zijn gezondheid, waar nodig bieden wij zorg of een vangnet: we hebben *zorg voor gezond en vitaal*;
4. Iedereen heeft recht op een veilig bestaan en werkt mee aan *een veilige leefomgeving*.

Kernopgave 1 is in de Sociale Structuurvisie geconcretiseerd in de volgende ambitie:

"Iedereen, jong en oud, met en zonder beperkingen, neemt vanuit zijn eigen mogelijkheden deel aan de samenleving en levert een zinvolle bijdrage. Dat kan door een betaalde baan, als vrijwilliger of mantelzorger of als lid van een actieve gemeenschap." Bij deze kernopgave ligt de directe relatie met de Participatiewet.

Kernopgave 3 is in de Sociale Structuurvisie in de volgende ambitie geconcretiseerd:

"Inwoners van Venlo nemen hun verantwoordelijkheid voor hun gezondheid en het zo lang mogelijk gezond en zelfstandig leven en wonen. Hierbij kunnen zij rekenen op een basis van zorg op maat; voor de meest kwetsbare mensen in Venlo zorgen we voor een vangnet. Dit vraagt om een efficiënt, effectief en toekomstbestendig aanbod op maat." Bij deze kernopgave ligt de directe relatie met de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Het beleidsplan en de verordeningen zijn uitgewerkt binnen het strategische beleidskader dat de Sociale Structuurvisie is.

Voor de periode 2014-2018 is het coalitieprogramma 'Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid' richtinggevend (accenten)⁹. Een belangrijk uitgangspunt of

⁸ Vastgesteld in de raadsvergadering van 31 oktober 2012 (2012 – 73).

⁹ Vastgesteld in de raadsvergadering van 30 april 2014 (2014 – 36).

handelingsperspectief is 'loslaten in vertrouwen', bijvoorbeeld door het geven van ruimte aan professionals op de werkvloer bij het bieden van zorg en ondersteuning. Ook 'zorg voor elkaar' is belangrijk om passende zorg en ondersteuning te kunnen blijven bieden. Hierbij is het een uitdaging om op zoek te gaan naar 'nieuwe prikkels': prikkels die appelleren aan de intrinsieke motivatie van onze inwoners en professionals die zorg en ondersteuning bieden.

Met name de lijn 'Toekomstperspectief voor iedereen' is van belang voor de uitvoering van de Participatiewet: "Het stimuleren van werkgelegenheid en arbeidsparticipatie door het bieden van passende werkgelegenheid en het matchen van de juiste mensen met de juiste baan in de euregio, heeft daarom de komende jaren de hoogste prioriteit". Verder is ook de lijn 'Zorg voor elkaar' van toepassing: "Ervoor zorgen dat iedere inwoner van Venlo de zorg en ondersteuning ontvangt die nodig is om menswaardig te leven en naar vermogen mee te blijven doen in de samenleving".

Belangrijk voor het realiseren van de nieuwe opgaven is de mate waarin partners (inwoners, zorgaanbieders en gemeente) er gezamenlijk in slagen om invulling te geven aan nieuwe rollen en verantwoordelijkheden en nieuwe verbindingen (vanuit vertrouwen en verantwoordelijkheid) die hiervoor moeten worden gemaakt¹⁰.

De kaders die door u worden vastgesteld in het beleidsplan 'Een bijzondere tijd' en de voorliggende verordeningen komen met name tot uiting in de uitwerking van de volgende nieuwe programma's:

- Programma 2: Openbare orde en veiligheid;
- Programma 3: Participatie;
- Programma 4: Zorg, ondersteuning en welzijn;
- Programma 5: Onderwijs en jeugd;
- Programma 7: Sport- en cultuurbevordering;
- Programma 10: Wonen en leefomgeving.

3. Wat is het beoogde maatschappelijke resultaat (Wat wilt u bereiken?)

Met de uitvoering van de verordeningen en het beleidsplan beogen wij dat onze burgers zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven en kunnen blijven meedoen in de samenleving. Daarnaast willen wij burgers die zorg en ondersteuning bieden die hiervoor noodzakelijk is. Hierbij gaan wij niet uit van een beperking van onze burgers maar van hun mogelijkheden en die van zijn sociale omgeving. Wij nemen in principe geen verantwoordelijkheid over van onze burgers, zij voeren en houden naar vermogen regie over hun eigen leven. Daar waar de gebruikelijke hulp en zorg, mantelzorg of ondersteuning van het sociale netwerk niet meer toereikend is, bieden wij passende zorg en ondersteuning. Of zoals in het coalitieakkoord is verwoord "wie hulp nodig heeft, zullen we helpen". Hiermee sluiten wij aan bij de ambities die in de Sociale Structuurvisie zijn verwoord.

Verder beogen wij met een nieuwe manier van werken passende zorg en ondersteuning te bieden binnen de financiële kaders die hiervoor ter beschikking staan.

¹⁰ Om gedrag effectief te kunnen sturen moet - volgens het Triade-model van professor Theo Poiesz - aan 3 aspecten aandacht worden besteed: de motivatie, de capaciteit en de gelegenheid. Vrij vertaald: willen, kunnen en mogen.

4. Wat en waarom? (Waarom is dit voorstel nodig?)

Het voorliggende beleidsplan en daarbij behorende verordeningen zijn, zoals eerder vermeld, het gevolg van de bestuurlijke en financiële decentralisatie van taken naar gemeenten, weliswaar met toepassing van aanzienlijke budgetkortingen. Bij het opstellen van deze documenten is ook rekening gehouden met de tien kaders die u ons in 'Samen zijn wij Venlo, Sociale Structuurvisie 2022: kaders voor uitwerking heeft gegeven'¹¹ en de beleidslijnen uit 'Op reis naar de menselijke maat, beleidslijnen voor de decentralisatieverantwoordelijkheden in het sociaal domein'¹².

Bij de voorbereiding van, en besluitvorming over deze documenten hebben wij herhaaldelijk met u van gedachten gewisseld over de decentralisaties, de noodzakelijke veranderende houding van ons als gemeente en de betrokkenheid van onze inwoners. Hierbij hebben wij ook aangegeven dat het noodzakelijk is om onnodige regelgeving en bureaucratie te voorkomen.

De Jeugdwet kent een voorzieningenplicht voor gemeenten; de Wmo 2015 kent het recht op een zorgvuldige toegangsprocedure. Dit recht op een zorgvuldige procedure komt in de plaats van het recht op zorg. Deze thema's zijn uitgewerkt in de integrale verordening (jmo).

Wij kiezen voor een integrale verordening voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning omdat beide domeinen betrekking hebben op inwoners met een ondersteuningsvraag, ongeacht hun leeftijd. Deze verordening maakt een naadloze overgang mogelijk voor burgers die op een bepaald moment onder andere wetgeving vallen. Zo vallen inwoners tot 18 jaar onder de Jeugdwet en vallen diezelfde inwoners vanaf het moment dat zij 18 jaar worden onder de Wmo 2015. In de uitvoering moeten zij hiervan echter geen last ondervinden.

De keuze voor een integrale verordening is wettelijk toegestaan maar wijkt wel af van het advies van de Vereniging Nederlands Gemeenten (VNG) om voorlopig niet te streven naar een integrale verordening. De reden daarvoor is volgens de VNG dat procedures en begrippen afwijken. Wij hebben in het belang van een integrale aanpak gemeend van dit advies af te wijken. De juridische toets laat zien dat de kanttekening van de VNG kan worden ondervangen. Voor de totstandkoming van deze verordening is wel geput uit de modelverordeningen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning die de VNG respectievelijk in maart en mei 2014 heeft gepubliceerd. De basis van de verordeningen is voor gemeenten in de regio Noord-Limburg hetzelfde maar op onderdelen worden lokale keuzes gemaakt.

De verordening is 'procesmatig' van aard. Dit betekent dat u als raad richtinggevende keuzes maakt en besluiten neemt maar dat u de nadere uitwerking hiervan aan ons delegeert. Wij zullen de uitwerking daarvan in de vorm van één of meerdere besluiten vóór 1 januari 2015 vastleggen. Hierdoor beperken we (onnodige) regelgeving die ook kostenverhogend kan werken en stelt u ons in staat om snel en flexibel te kunnen reageren wanneer uit praktische ervaringen blijkt dat bepaalde regelingen, vanuit het oogpunt van 'werkbaarheid' moeten worden aangepast (bijvoorbeeld ten aanzien van handelingsvrijheid van de professional).

¹¹ Raadsvergadering van 30 oktober 2013 (2013 – 76).

¹² Raadsvergadering 29 januari 2014 (2014 – 7).

In zowel de Wmo als de Jeugdwet zijn vereisten ten aanzien van het regelen van inspraak in de verordening opgenomen. Op dit punt is onze Inspraakverordening sociaal domein onverkort van toepassing; wel vergt dit enkele kleine aanpassingen in de Verordening inspraak sociaal domein. In december 2014 zullen wij een voorstel doen tot wijziging van deze verordening.

Met het vaststellen van het beleidsplan en de integrale verordening (jmo) worden de volgende essentiële elementen geregeld:

- De centrale toegang tot hulp en ondersteuning: in Venlo vormen de sociale wijkteams (kernteams) de centrale toegang voor ondersteuningsvragen op het gebied van wonen, werk, veiligheid, zorg en welzijn. Echter, naast deze sociale wijkteams zijn er in het kader van de jeugdhulp nog andere mogelijkheden voor toegang tot zorg en ondersteuning zoals de huisarts, jeugdarts, medisch specialist, kinderrechter, het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling en de Crisisdienst.
- Het onderzoek: op basis van een eerste beoordeling van een ondersteuningsvraag kan een onderzoek worden uitgevoerd. In Venlo spreken we in dit kader van een keukentafelgesprek.
- Criteria voor een maatwerkvoorziening: in Venlo is de uitkomst van een keukentafelgesprek een leefzorgplan waarin is aangegeven welke ondersteuning noodzakelijk is om de cliënt zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving te kunnen laten blijven en te laten meedoen in de samenleving of de beperkingen c.q. problemen zoals deze zijn verwoord in de Jeugdwet, te beperken. Voor het opstellen van een leefzorgplan vormt de 'trap van oplossingen'¹³ het uitgangspunt.
- Regels voor persoonsgebonden budget (pgb): de gemeente geeft aan welke voorwaarden worden gesteld aan het verstrekken van een pgb (in overeenstemming met datgene wat is gesteld in de wet).
- Regels voor bijdrage in de kosten van voorzieningen: de gemeente stelt vast dat cliënten een vaste bijdrage in de kosten zijn verschuldigd voor het gebruik van door gemeentewege gerealiseerde algemene voorzieningen. Voor het gebruik van een maatwerkvoorziening dan wel een pgb, is een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd. Voor jeugdigen en cliënten met ggz-problematiek kan onder voorwaarden een ouderbijdrage verschuldigd zijn.
- Kwaliteitseisen voor aanbieders: aanbieders dienen te zorgen voor een goede kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen. In juni heeft u besloten (RV 46; kwaliteitseisen voor opdrachtgeven in het sociaal domein) om voor een overgangperiode de huidige kwaliteitseisen en systemen te handhaven om vervolgens in 2015 in gesprek te gaan met aanbieders en burgers/cliënten, op basis van de notitie 'Balanceren tussen loslaten en verantwoorden, kwaliteit, verantwoorden en motiveren in het sociaal domein', om te komen tot een nieuw kwaliteitssysteem. Dit nieuwe systeem zal in 2016 worden geïmplementeerd.

5. Afweging / argumentatie (Welke politieke keuzevraagstukken dienen zich aan? Zijn er reële alternatieven? Welke belangenafweging moet daarbij door de raad worden gemaakt?)

Het beleidsplan en de verordeningen zijn getoetst aan de wetgeving zodat de thema's die

¹³ Nota Wij(k)kracht in Venlo, datum

daarin verplicht worden gesteld ook in de betreffende documenten zijn geregeld. U heeft in diverse besluiten zoals eerder in dit voorstel vermeld, duidelijke kaders gesteld. De nu voorliggende verordeningen en beleidsplan voldoen en blijven ons inziens binnen deze gestelde kaders.

6. Welke externe partners en adviesraden zijn erbij betrokken?

In het traject dat tot het beleidsplan heeft geleid, zijn op diverse momenten en manieren zowel zorg- en ondersteuningsverleners als –vragers¹⁴ betrokken. Dit geldt ook voor de eerder door u vastgestelde kaders ('Samen zijn wij Venlo, Sociale structuurvisie 2022: kaders voor uitwerking' en 'Op reis naar de menselijke maat. Beleidslijnen voor de decentralisatieverantwoordelijkheden in het sociaal domein').

Bij brief van 15 augustus 2014 heeft de Wmo-raad advies uitgebracht aan het college. Het advies en onze reactie daarop zijn opgenomen in bijlage 8 bij dit raadsvoorstel. In onze reactie is tevens aangegeven tot welke aanpassingen in het plan dit heeft geleid.

Voor het beleidsplan is in beperkte mate de mogelijkheid tot inspraak geboden, daarmee is wel aan de formele inspraakverplichting voldaan, maar de inspraakperiode viel precies in de vakantieperiode. Dit is het gevolg van het zeer krappe tijdschema waarbinnen moest worden gewerkt.

Het Seniorenplatform heeft bij brief van 3 augustus een reactie gezonden aan de Wmo-raad met een afschrift aan onder andere ons college. De inhoudelijke opmerkingen ten aanzien van het beleidsplan en onze reactie daarop hebben wij opgenomen in bijlage 8 bij dit raadsvoorstel. Op de vraag die aan de Wmo-raad is gesteld zijn we hier niet ingegaan.

Bij brief van 26 augustus is een inspraakreactie ontvangen van SGL. Deze inspraakreactie en onze reactie daarop zijn opgenomen in bijlage 8 bij dit raadsvoorstel. In onze reactie is tevens aangegeven tot welke aanpassingen in het plan dit heeft geleid.

Er is voor de verordeningen geen openbare inspraak geweest voor inwoners; de belangrijkste keuzes die in de verordeningen zijn vertaald, zijn ook benoemd in het beleidsplan. Het belang om met ingang van 1 januari 2015 op basis van de noodzakelijke verordeningen ondersteuning te kunnen verlenen aan de inwoners van Venlo heeft ons doen besluiten tot deze werkwijze.

Overigens is in het proces van opdrachtgeven voorzien in zogenaamde ontwikkeltafels. Wij beogen met deze tafels in samenspraak met zorgaanbieders en inwoners innovatieve ideeën te ontwikkelen waardoor de kwaliteit van zorg en ondersteuning wordt vergroot en/of de kosten worden beperkt.

7. Financiële paragraaf

De verordeningen en het beleidsplan hebben geen directe financiële consequenties. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de mogelijke (financiële) risico's en consequenties van de decentralisatieopgaven.

¹⁴ Hierbij moet worden gedacht aan Jeugdige en hun ouders die gebruikmaken van jeugdzorg, gebruikers van de huidige Awbz-zorg, cliëntenraden van instellingen voor jeugdzorg en Awbz-zorg, cliëntenraden in het kader van de WSW en WWB, verleners van jeugdhulp (zowel instellingen als vrij gevestigden) en verleners van Awbz- en Wmo zorg en ondersteuning.

8. Risicoparaagraaf (welke risico's spelen een rol bij de besluitvorming?)

Wel of geen risico	Wel of niet
Juridische aspecten en wettelijk kader	Ja
Financiële risico's en aspecten	Ja
Economische risico's	Niet
Maatschappelijke risico's	Ja
Exploitatie, realisatie, ontwikkeling, beheer, bouw- en planschade	Niet
Afbreukrisico's en mogelijke contractschade (in relatie tot externe partners)	Niet
Overige strategische risico's	Niet

Toelichting (Benoem de relevante, strategische risico's)

Juridische aspecten

Juridische Zaken kan instemmen met dit voorstel. Deze verordening is getoetst aan wettelijke verplichtingen op grond van de Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet. Er heeft een juridische toetst plaats gevonden zodat de juiste aspecten in de verordeningen zijn benoemd.

De keuze voor een procesverordening (Verordening jmo) heeft tot gevolg dat de onderwerpen op hoofdlijnen zijn benoemd. Belangrijkste argument is flexibiliteit in regelgeving: nieuwe inzichten of ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk zullen, zeker de komende jaren, regelmatig nodig zijn en daarom kunnen onderwerpen het beste bij nadere regeling worden uitgewerkt. Ook in nadere regeling zullen echter niet alle onderwerpen gedetailleerd kunnen of moeten worden geregeld, zodat de ruimte om daadwerkelijk maatwerk kunnen bieden aan onze inwoners voor de professional in de praktijk overeind blijft.

Financiële aspecten

Vooraleerst zij vermeld dat de rijksbijdrage voor de decentralisaties Jeugdwet en Wmo 2015 voor het jaar 2015 wordt bepaald op basis van historische gegevens (peiljaar 2013). Vanaf 2016 wordt de bijdrage met een ingroeipad bepaald op grond van een nieuw objectief verdeelmodel. Voor de periode vanaf 2016 bestaat dus onzekerheid over de omvang van de rijksbijdrage, los van het gegeven dat daarop sowieso een forse budgetkorting is toegepast.

Op basis van de meicirculaire 2014 wordt een budget (oud en nieuw) van het rijk in de orde van grootte van € 120.2 miljoen voorzien. Dit budget is inclusief Wsw-gelden en Wwb-bijdrage (Buig). Voor een belangrijk deel hebben wij goed zicht op de verwachte uitgaven (Wwb, Wsw oud, 'uitgaven oude WMO-taken') maar op de overige delen veel minder. Dit wordt veroorzaakt doordat de van rijkswege geleverde informatie nog niet heel 'valide' is.

Verder hebt u bij de vaststelling van de Kadernota 2014 gesteld, dat de rijksvergoeding taakstellend is. Bij de vaststelling van het coalitieprogramma heeft u daarin voor de jaren 2015 en 2016 een nuancering aangebracht. Uiteraard zullen wij al het mogelijke in het werk stellen om aan de door u opgelegde taakstelling (rijksvergoeding is taakstellend) te voldoen.

Maatschappelijke risico's

Binnen het huidige systeem van zorg en ondersteuning gebeuren soms ongelukken en ontstaan ongewenste situaties. Gelet op de korte voorbereidingstermijn om tot uitvoering van de nieuwe wetten te komen, zullen we in de beginfase van de uitvoering mogelijk extra risico lopen. Ongelukken en ongewenste situaties zijn met geen enkel systeem te voorkomen en zullen ook in de toekomst blijven optreden. Dergelijke incidenten appelleren aan het gevoel en maken dat vaak in een regelreflex wordt geschoten. Een reflex om te proberen zodanige (aanvullende) regels te maken dat incidenten niet meer (kunnen) voorkomen. Dat doel wordt echter nooit bereikt, maar de reflex zorgt wel voor meer regeldruk, bureaucratie en hogere kosten.

Wij zitten in een transformatie van onze samenleving in het algemeen en de zorg en ondersteuning in het bijzonder. Een transformatie waarvan wij verwachten dat deze zal leiden tot nieuwe initiatieven (innovaties), ook uit de samenleving en het maatschappelijke middenveld. Deze verandering zal er ook toe kunnen leiden dat bestaande initiatieven en vormen van zorg en ondersteuning niet meer nodig zijn.

9. Vervolgprocedure voor de raad

Wij bekijken jaarlijks of het beleidsplan en de verordeningen nog passen bij de uitvoeringspraktijk en in overeenstemming zijn met hogere wet- en regelgeving. In dat geval komen wij met voorstellen aan u om de verordening(en) en/of het beleidsplan aan te passen. Ook jurisprudentie kan hiervoor aanleiding zijn.

Wij zullen u informeren over de voortgang en doorontwikkeling van het beleidsplan en de uitwerking van de verordeningen. Dit zal gezien de dynamiek en het nieuwe waarmee we bezig zijn, zeer regelmatig gebeuren.

Raadsbesluit

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp	Beleidsplan Een bijzondere tijd, verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015 en verordeningen Participatiewet.	team REPMA steller bc. IJJ Gerits doorkiesnummer +31 77 3596470 e-mail i.gerits@venlo.nl datum 16 september 2014
raadsnummer 2014	72	
raadsvergadering d.d.	29 oktober 201429 oktober 2014	

De raad van de gemeente Venlo;

gelezen het voorstel van het college van 16 september 2014¹⁶, registratienummer 14-9788; gelet op artikel 149 van de Gemeentewet, artikel 2.9 van de Jeugdwet, de artikelen 2.1.2 en 2.1.3 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015; de artikelen 8, 8a, 10b van de Participatiewet, artikel 35 van de IOAW en artikel 35 van de IOAZ

gezien de adviezen van de Wmo-raad betreffende het Beleidsplan 'Een bijzondere tijd, Beleidsplan Decentralisaties sociaal Domein gemeente Venlo' van 15 augustus 2015 en betreffende de verordeningen (zie bijlagen 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, behoorde bij dit raadsvoorstel).

overwegende, dat de nieuwe wetgeving in het sociaal domein, neergelegd in de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet, nieuwe taken neerleggen bij gemeenten en leiden tot nieuwe opgaven, ook ten aanzien van reeds bestaande taken;

- dat nieuw beleid en nieuwe regelgeving op lokaal niveau nodig zijn om deze nieuwe taken en nieuwe opgaven goed vorm te kunnen geven;

besluit:

1. Kennis te nemen van de 'Notitie verwerking advies Wmo-raad en inspraakreacties';
2. Het beleidsplan 'Een bijzondere tijd; beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo' d.d. september 2014 met inachtneming van de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college zoals opgenomen in de genoemde wetten, vast te stellen als voortschrijdend 4-jarenplan welk jaarlijks wordt bijgesteld, met als ingangsdatum 1 januari 2015;

Raadsbesluit

3. De volgende verordeningen vast te stellen:
 - a. 06. Verordening Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015;
 - b. 07. Verordening Tegenprestatie Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - c. 08. Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - d. 09. Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Venlo 2015;
 - e. 10. Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - f. 11. Verordening Individuele inkomenstoeslag Participatiewet gemeente Venlo 2015;
 - g. 12. Verordening Individuele studietoelage Participatiewet gemeente Venlo 2015.
4. De besluiten onder 3. op de gebruikelijke wijze te publiceren.
5. Iedere burger ondersteunen, maar daarvoor wel een eigen bijdrage vragen afgestemd op draagkracht (inkomen en vermogen), met de werkelijke kosten als maximum en rekening houdend met de wettelijke mogelijkheden. (zoals reeds door u vastgesteld op 29 januari 2014, zie bijlage 13.).

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 29 oktober 2014.

De griffier

De voorzitter

Geert van Soest

Antoin Scholten