Iedereen kan meedoen

Een nieuw kader op het Gouds sociaal domein 2020-2023

gemeente gouda

Voorwoord

Voor u ligt de beleidsnota voor het Gouds sociaal domein. We zijn er trots op wat we de afgelopen jaren bereikt hebben in Gouda. En we zien ook dat het nog steeds beter kan. Graag werken we de komende jaren aan de ambitie om Gouda een stad te laten zijn waar iedereen zich thuis kan voelen en mee kan doen aan de samenleving.

“ Ik wil dat Gouda een stad is waar iedereen mee kan doen en waar je gerespecteerd wordt om wie je bent. Waar we omzien naar elkaar en elkaar steunen waar nodig. Een gezamenlijk kader geeft richting aan ons handelen.”

Corine Dijkstra – Wethouder (maatschappelijke ondersteuning, jeugd en welzijn, publieke gezondheid, integratie, burgerschap en diversiteit)

“ Als wethouder ontmoet en spreek ik veel mensen. Verhalen die me keer op keer raken. Kaders zijn belangrijk, omdat ze helpen om onze inzet te richten.
In de meeste gevallen zijn ze dan ook voldoende. Bij het toepassen van de kaders moet er echter altijd oog zijn voor situaties die niet binnen de kaders passen.
Uiteindelijk telt de menselijke maat.”

Rogier Tetteroo – Wethouder (werk en inkomen, armoedebeleid en schuldhulpverlening)

Inhoudsopgave

VOORWOORD 2

INHOUDSOPGAVE 3

1. INLEIDING 5

2. VOORTBOUWEN OP DE INGESLAGEN WEG 6
2.1 Werken aan de basis in 2015 - 2019 6
2.2 Koers 2020-2023 & doelstellingen 8

3. VOORTZETTEN INGEZETTE INSPANNINGEN 10
3.1 Samenhang & verankering huidige beleidsnota's 10
3.2 Werken aan transformatie vanaf 2017 12
3.3 De uitvoering van de sociale dienst op orde 15

4. NIEUWE FOCUS PERIODE 2020 -2023 16

4.1 Inclusieve dagelijkse leefomgeving 16
4.1.1 Wat verstaan we onder een inclusieve dagelijkse leefomgeving 16
4.1.2 Ambitie: wat willen we bereiken 16
4.1.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen 17

4.2 Investeren in preventie 24
4.2.1 Wat verstaan we onder preventie 24
4.2.2 Ambitie: wat willen we bereiken 26
4.2.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen 26

4.3 Integrale benadering 28
4.3.1 Wat verstaan we onder integrale benadering 28
4.3.2 Ambitie: wat willen we bereiken 29
4.3.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen 29

4.4 Sturen op kwaliteit van ondersteuning 34
4.4.1 Wat verstaan we onder sturen op kwaliteit van ondersteuning? 34
4.4.2 Ambitie: wat willen we bereiken 34
4.4.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen 34

4.5 Samenhang met de Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet 37
4.5.1 Wat verstaan we onder samenhang met de Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet 37
4.5.2 Ambitie: wat willen we bereiken 38
4.5.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen 38

5. FINANCIËN EN STURING 39
5.1 Financieel kader programma 4 39
5.2 Financiële en inhoudelijke sturing in het sociaal domein 40
5.3 Samenwerking in bestuurlijke besluitvorming 41
5.4 Vervolg 42

Bijlage 1: Afkortingenlijst 44

Gezondheid
Inclusie
Jeugdbeschermingstafel
Rolstoel
Gewoon Thuis
Zorg en veiligheidshuis
Maatschappelijke
Armoede
Promen
Jeugdhulp
Werk
Inburgering
Bijstandsuitkering
WMO
Sociaal domein
Huiselijk geweld
Re-integratie
Samen
Leven
Inclusieve wijk
Westergouwe
Wet
verplichte
GGZ
opvang
RDOG
Beschermd
wonen
Participatiewet
thuis wonen
Taalhuis
Sociaal Team
Daklozen
Langer
Integrale
uitvoeringsorganisatie
Preventie schulden

1. Inleiding

Inwoners van de stad Gouda maken samen de stad. Ze gaan naar werk of school, doen vrijwilligerswerk, zorgen voor de kinderen en voor hun naasten. De meesten doen dit allemaal op eigen kracht. Een deel van onze inwoners lukt dit onvoldoende. Bijvoorbeeld omdat ze geen werk of inkomen hebben, of met schulden zitten. Omdat ze te maken hebben met huiselijk geweld, kindermishandeling, dakloosheid. Of omdat ze begeleiding nodig hebben om zich te kunnen redden. Of omdat er problemen zijn bij het opgroeien. De gemeente is verantwoordelijk voor een groot deel van de ondersteuning van deze inwoners. 45% Van de gemeentelijke begroting wordt jaarlijks besteed aan deze taken van het sociaal domein.

Met deze nota geeft de Goudse gemeenteraad aan welke keuzes hij hierin maakt en welke richting de raad aan het college van Burgemeester en Wethouders meegeeft. Het bevat dan ook de hoofdlijnen van het beleid voor begrotingsprogramma 4 ‘sociaal domein’ uit de gemeentelijke begroting. Deze nota sociaal domein 2020-2023 volgt de beleidsnota ‘iedereen doet mee’ uit 2014 op. Daarnaast vervangt het ook de raadsbesluitvorming op de Participatienota ‘*Samen aan de Slag*’ (2015) en worden de nieuw ontwikkelde lijnen uit het armoedebeleid 2017-2020 verlengd tot 2023.

Met de taken die in 2015 naar de gemeente zijn gekomen, heeft de gemeente nog meer dan voorheen de taak en verantwoordelijkheid gekregen om haar inwoners ondersteuning te bieden waar dat nodig is.
De afgelopen jaren heeft het gemeentelijk sociaal domein een enorme ontwikkeling doorgemaakt. De inhoudelijke keuzes in deze nota bouwen voort op de ervaringen in de uitvoering, diverse landelijke, regionale en lokale onderzoeken, gesprekken met inwoners, aanbieders, organisaties, de adviezen van de Goudse Adviesraad Sociaal Domein en de Goudse Cliëntenraad. En natuurlijk zijn de beleidskeuzes in lijn met de toekomstvisie van de stad Gouda ‘*Gouda ligt goed*’[1].

We hebben niet de illusie dat we met deze nota alles voor vier jaar vast kunnen leggen, daarvoor is het sociaal domein nog teveel in ontwikkeling en zullen er ook de komende jaren weer ontwikkelingen zijn die we nu nog niet kunnen voorzien.

In de kern gaat deze nota over hoe we als gemeente omgaan met de behoeften, zorgen en noden van de Goudse inwoners die op de gemeente zijn aangewezen. Daarom is het van belang om open te staan voor signalen over wat er goed gaat én wat er beter kan.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 ‘Voortbouwen op de ingeslagen weg’ worden de hoofdlijn, de context en doelstellingen van deze nota geschetst. Hoofdstuk 3 gaat in op de bewegingen die al ingezet zijn en worden doorgezet. De vijf thema’s waarop focus wordt aangebracht, vormen de kern van dit beleidsdocument en worden uitgewerkt in hoofdstuk 4. Met het oog op de grote impact van dit domein op het direct welbevinden van inwoners en de financiële context, is het van belang dat het college en de raad zo goed mogelijk in staat zijn om, liefst tijdig, bij te sturen. Dit wordt in hoofdstuk 5 Financiën & sturing uitgewerkt. In bijlage 1 is een afkortingenlijst opgenomen. De groene kaders geven de kern weer van de beleidslijn in desbetreffende tekstpassage. De gele kaders zijn illustratief.

Terminologie

Het sociaal domein gaat over mensen. En het gaat over het bieden van hulp, ondersteuning, zorg en begeleiding aan wie dat nodig heeft. In de verschillende wetten en regelingen worden hiervoor verschillende woorden gebruikt. Om de leesbaarheid van deze nota te vergroten zal in deze nota zoveel mogelijk de term ondersteuning worden gehanteerd voor al deze terminologie. Daar zit geen beleidskeuze in. Het heeft enkel tot doel om de leesbaarheid te vergroten.

[1] Vastgelegd in raadsbesluit d.d. 10 juli 2019.

2. Voortbouwen op de ingeslagen weg

Gouda is een stad waarin inwoners door alle lagen van de bevolking heen samen werken en samen leven. Waar inwoners een stem hebben, die we willen horen. Waar inwoners elkaar ondersteunen en waar de gemeente hen faciliteert waar dat nodig is. Waar we zorgen voor degenen die dat tijdelijk of structureel niet zelf kunnen of die ondersteuning nodig hebben om mee te kunnen (blijven) doen in de Goudse samenleving.

2.1 WERKEN AAN DE BASIS IN 2015 - 2019

Het was een complexe opgave om de drie - niet op elkaar afgestemde - decentralisaties Wmo, Jeugd en Participatie te laten landen in Gouda. Zeker omdat ze gepaard gingen met flinke bezuinigingen voor het Rijk.
Het door de gemeenteraad in december 2014 vastgestelde beleidskader *Iedereen doet mee* bleek een goed, stevig kader om stappen te kunnen zetten om het mogelijk te maken dat iedereen mee kan doen. Zo is er gezorgd voor continuïteit van ondersteuning van cliënten in de overgangsfase, is een stevige basisinfrastructuur neergezet met o.a. de sociaal teams en verloopt de regionale samenwerking goed. Ook wordt een derde buurtservicecentrum gerealiseerd aan de Lekkenburg. Daarnaast is gewerkt aan nieuw armoedebeleid en is overeenstemming bereikt over de toekomst van het sociale werkvoorzieningsbedrijf Promen dat door de afsluiting van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) diep werd geraakt.
In de uitvoering werd de overgang van taken zoveel mogelijk opgevangen door de staande organisatie. Niet iedereen kon meteen de nieuwe taken aan. Ook daar zijn de afgelopen periode stappen gezet: naast de implementatie van nieuwe gedecentraliseerde taken, is ook besloten om de gemeentelijke schuldhulpverlening weer in eigen beheer uit te voeren, wordt gewerkt aan de nieuwe sociale dienst en zijn voor Jeugd en Wmo meerjarige contracten afgesloten met zorgaanbieders.

Wennen aan de complexiteit

Het bleek een hele opgave om deze stappen te zetten. Samenwerken met andere gemeenten in wisselende samenstellingen, het vormgeven aan een nieuw speelveld van aanbieders van voorzieningen, oplopend tot 230 partijen eind 2019. En ook het bieden van ondersteuning in de jeugdhulp, waaronder ook ondersteuning in complexe casussen waarin jeugdbescherming en jeugdreclassering nodig zijn.

Zichtbaar wordt dat het Rijk zich genoodzaakt voelt continu bij te sturen, door nieuwe wet- en regelgeving, door (verplichte) programma's die (meestal) regionaal uitgewerkt moeten worden, als ook door financiële prikkels. Soms grijpen deze diep in op de lokale praktijk, wat de complexiteit in de dagelijkse beleids- en uitvoeringspraktijk vergroot. Dit betekent dat we beleid maken met onzekerheden. Ook in de uitvoering is het daarom soms zoeken hoe we om moeten gaan met alle op handen zijnde wijzigingen.

Daarnaast zijn er ook opgaven in het sociaal domein die los staan van de rijksontwikkelingen maar waar wel een kwaliteitsslag nodig was. Daarom is de afgelopen jaren fors ingezet op het (beter) op orde krijgen van de sociale dienst, het armoedebeleid, schuldhulpverlening en wonen. Ook nu het stof van de decentralisaties echt neergedaald is, blijft het beleid maken met onzekerheden. Ook op het moment van totstandkoming van deze beleidsnota zijn er nieuwe rijks- en maatschappelijke ontwikkelingen die zowel invloed hebben op de toegankelijkheid van en vraag naar ondersteuning als ook op de gemeentelijke financiën en uitvoering. Zo is de verwachting dat de coronacrisis grote maatschappelijke gevolgen kan hebben, zijn er aanpassingen aan het jeugdstelsel aangekondigd en vinden naar verwachting aanpassingen aan de Participatiewet plaats naar aanleiding van de evaluatie. Bovendien hebben de 'AMvB reële kostprijs', de invoering van het abonnementstarief en jurisprudentie een grote impact op het terrein van de Wmo. Ook is een verdere decentralisatie van taken rond beschermd wonen op handen, wordt de Wet langdurige zorg (Wlz) voor mensen met chronische psychische problematiek opengesteld en zijn er nieuwe taken op het gebied van inburgering in voorbereiding. Een grote factor in het geheel is de aanhoudende financiële discussie tussen Rijk en gemeenten die een onzeker perspectief geeft.

Perspectief voor de jeugd
In de op 20 maart 2020 verschenen brief van de Minister zijn maatregelen in de Jeugdwet aangekondigd. Kern van de geschetste opgave is versteviging van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en het inbouwen van waarborgen in het stelsel om de complexere jeugdzorg beter te organiseren. Opdracht aan gemeenten is om hun opdrachtgeverschap te versterken door regionale samenwerking. Daarnaast worden in een algemene maatregel van bestuur kaders voor reële tarieven opgenomen, vergelijkbaar met de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Financiën

De vraag naar ondersteuning stijgt, zowel in de jeugdhulp als de Wmo. Ook Gouda wordt daardoor geconfronteerd met een steeds grotere financiële druk op het sociaal domein. Het is zaak om te blijven sturen en als college en raad gezamenlijk prioriteiten te stellen. Het is daarbij van belang om meer aandacht voor de oorzaken van de problematiek te krijgen, die ook gezocht moeten worden in de sfeer van grote prestatiedruk, 'overprikkeling', instabiliteit in gezinssituaties en onvoldoende opvoedvaardigheden.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Veel maatschappelijke ontwikkelingen zijn voelbaar in het sociaal domein. Soms in positieve zin, zoals de voorspoedige economische situatie waarin we ons tot voor kort bevonden, waardoor het makkelijker was voor mensen om werk te vinden. Of nieuwe oplossingen in ICT en robotisering die het mogelijk maken om gemakkelijker langer thuis te wonen. Daarentegen zijn er ook ontwikkelingen die leiden tot extra ondersteuningsvragen. Denk hierbij aan de tekorten op de woningmarkt en nijpende situaties met dreigende dakloosheid als gevolg. De vergrijzing, individualisering en verminderde verdraagzaamheid leiden tot een extra beroep op ondersteuning. De flexibilisering van arbeid die doorwerkt op diverse levensterreinen. Maar ook het Nederlandse stelsel van belastingen en toeslagen leidt tot veel complexiteit. Dit zijn vraagstukken die 'groter' zijn dan de gemeentelijke invloedsfeer. Het zijn deze onzekerheden waardoor de verzorgingsstaat onder druk komt als de overheid zich terugtrekt ten behoeve van de participatiesamenleving.

Leren van de praktijk

In de Goudse uitvoering hebben we ook meer zicht gekregen op hoe lastig het is voor sommige inwoners zich staande te houden. Het landelijk afkondigen van een participatiesamenleving is niet iets dat met een vingerknip een feit wordt. Dat blijkt vooral hard werken en erkennen dat onze samenleving en de stelsels waarbinnen we ons bewegen complex zijn. In de participatiemaatschappij verlangen we veel van mensen. Juist de mensen die het meest een beroep doen op ondersteuning hebben vaak geen of een slecht netwerk. Om beter aan te sluiten bij onze inwoners is meer nuance in de aanpak en de keuzes die we maken nodig. De behoefte aan ondersteuning is niet zo zwart-wit als we soms geneigd zijn te denken. Maatwerk en integraal werken zijn geen holle termen maar moeten echt vorm krijgen in het dagelijks handelen van de gemeente en de uitvoerende organisaties.

In financieel krappe tijden is er de neiging om efficiëntie boven kwaliteit te stellen. In het sociaal domein kan creativiteit, meer nuance en maatwerk echt bijdragen aan een betere ondersteuning voor onze inwoners. Dan moeten we wel bereid zijn te leren en te durven experimenteren met nieuwe werkwijzen en zo nodig te durven snijden in procedures en organisatiestructuren, ook al zijn de financiële effecten op voorhand niet bekend.

Goudse koers bepalen

Het sociaal domein blijft dus sterk in beweging, hetgeen de complexiteit verhoogt en de stuurbaarheid verlaagt. Het blijft zaak om een eigen Goudse koers te kiezen, die past bij de Goudse samenleving en daarbinnen ruimte biedt om om te gaan met deze onzekerheden. Bovenaan staat dat we beleidskeuzes maken die positief merkbaar zijn voor de Goudse inwoners, die ondersteuning nodig hebben.
De komende jaren staan in het teken van het houden van de balans tussen enerzijds het (vroegtijdig) bieden van ondersteuning aan Gouwenaars en anderzijds het normaliseren van lasten die het leven met zich meebrengt. Tussen waar Gouda voorloper is en op welk gebied juist trendvolger. Tussen wachten op nieuw rijksbeleid of zelf doen wat nodig is. Tussen investeren of begrenzen en afbakenen. Tussen overlaten aan initiatieven uit de samenleving of actief sturen. Op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren zijn we in staat om steeds scherper aan te geven hoe we kunnen sturen op dit complexe veld, waar betere afbakening nodig is en in hoeverre onze samenleving en het leven maakbaar zijn.

2.2 KOERS 2020-2023 & DOELSTELLINGEN

In de periode 2020-2023 is de insteek om voort te bouwen op de basis van de afgelopen jaren en geen rigoureuze koerswijzigingen door te voeren. Het gaat om daadwerkelijke verbeteringen in de aanpak en niet om koerswijzigingen die afleiden van waar het eigenlijk om draait. Uitgangspunt blijft dat Gouda het belang van haar inwoners voorop stelt. Vanuit het uitgangspunt dat om goed mee te kunnen doen in onze stad het nodig is dat inwoners beschikken over bestaanszekerheid (onderdak, werk, voeding, veiligheid); dat kinderen en jongeren zich kunnen ontplooien, en dat we de voorwaarden kunnen scheppen voor een gelijkwaardige, inclusieve en diverse samenleving, waarin iedereen zich thuis voelt, gewoon mee kan doen en zijn steentje bijdraagt waar mogelijk. Hiervoor doen we verantwoorde uitgaven en zijn we terughoudend waar mogelijk zonder de uitgangspunten van beleid teniet te doen. De inwoner moet er op kunnen blijven rekenen dat de publieke middelen terecht komen bij wie het echt nodig heeft, zodat de solidariteit in de stad in stand blijft.

Inhoudelijk bouwen we de komende jaren door op de ingeslagen weg. Het gaat om het werken aan de juiste opgaves die bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. De maatschappelijke doelstellingen van het beleid blijven dan ook onverminderd van kracht.

De maatschappelijke doelstellingen voor het Gouds sociaal domein 2020-2023 zijn:

- Kinderen en jongeren groeien gezond en veilig op en krijgen de kans zich te ontwikkelen;
- Iedereen die kan werken, werkt naar vermogen of is actief voor de samenleving.
- Ouderen en mensen met een beperking zijn zo lang mogelijk zelfredzaam en participeren in de samenleving;
- Mensen nemen in eerste instantie verantwoordelijkheid voor hun situatie en dragen zo veel mogelijk bij aan de oplossing van hun problemen en die van anderen;
- Inwoners vinden hulp en ondersteuning dichtbij, in de buurt;
- Voor wie dat nodig heeft is een veilig vangnet beschikbaar.

Ten opzichte van de voorliggende periode maken we drie bewegingen. Ten eerste hebben we meer oog voor wat écht aansluit. Door de ervaring van de afgelopen jaren hebben we meer zicht op welke grenzen er zijn aan de zelfredzaamheid van onze inwoners.

Niet iedereen doet vanzelf mee.

Ten tweede zien we het belang van normaliseren: de gemeente kan niet alle problemen oplossen in het leven van onze inwoners. Er is aandacht nodig voor afbakening, ook met het oog op de financiële kaders en krappe arbeidsmarkt. Daarbij is het van belang om de ondersteuning beschikbaar te houden voor wie dat écht nodig heeft. Waar gaan we preventief aan de slag en waar laten we meer los?

Ten derde hebben we meer beeld wat er bij Gouda past. Waar in 2014 veel gemeentelijke beleidsnota's sterk op elkaar leken, zijn we nu beter in staat om keuzes te maken die specifiek bij de Goudse samenleving en schaal passen.

We streven naar een samenleving waar iedereen in staat is om mee te kunnen doen, waar voor wie dat nodig heeft kwalitatief goede ondersteuning beschikbaar is die betaalbaar blijft. Dat is geen eenvoudige opgave. Het is een opgave waarbij gemeente en inwoner, cliënt en zorgaanbieder, vrijwilligersorganisaties en mede-uitvoeringsorganisaties, college en raad samen moeten optrekken om elkaar steeds beter te verstaan en te blijven werken aan een betaalbare en goede ondersteuningsstructuur voor onze Goudse inwoners.

Koers 2020-2023: Twee lijnen

In de dagelijkse praktijk is de afgelopen jaren veel informatie opgehaald. Zo zijn er signalen vanuit de uitvoerende afdelingen, die het directe contact met de cliënten hebben, zijn er diverse rapportages en cliëntonderzoeken uitgevoerd en zijn we in dialoog gegaan met ervaringsdeskundigen. Daarnaast zijn er vele gesprekken met betrokken partijen uit de stad en regio gevoerd, zoals de Goudse Adviesraad Sociaal Domein (GASD) en de Goudse Cliëntenraad (GCR), subsidiepartners, zorgaanbieders (zowel voor gemeentelijk gecontracteerde zorg als de Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet langdurige zorg (Wlz) en andere (regio)gemeenten.

Op basis van al deze informatie stelt het college voor om voor de nieuwe ‘beleidsperiode’ 2020 - 2023 de reeds ingezette ontwikkelingen vast te houden en daarnaast op vijf thema’s nadere keuzes te maken.

Om stappen te zetten om deze beleidsdoelstellingen verder te brengen volgen we daarom twee sporen:

1. Voortzetten ingezette inspanningen (hoofdstuk 3)
2. Nadere focus aanbrengen op een vijftal ontwikkelthema’s (hoofdstuk 4), te weten
    - Inclusieve dagelijkse leefomgeving;
    - Investeren in preventie;
    - Integrale cliëntbenadering;
    - Sturen op kwaliteit van ondersteuning;
    - Samenhang sociaal domein met Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet.

3. Voortzetten ingezette inspanningen

Op basis van de nota *Iedereen doet mee* heeft het college de afgelopen jaren bewegingen ingezet die meerjarige inspanning vergen. Op een aantal deelterreinen heeft de gemeenteraad daarover besluiten genomen. De samenhang van deze inspanningen wordt beschreven in paragraaf 3.1. In de periode 2020-2023 is het van belang dat de resultaten van deze inspanningen worden geborgd en dat we er op blijven sturen, zodat de beoogde doelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit betreft zowel de transformatieopgaven (paragraaf 3.2) als de opgave in de uitvoering (paragraaf 3.3.)

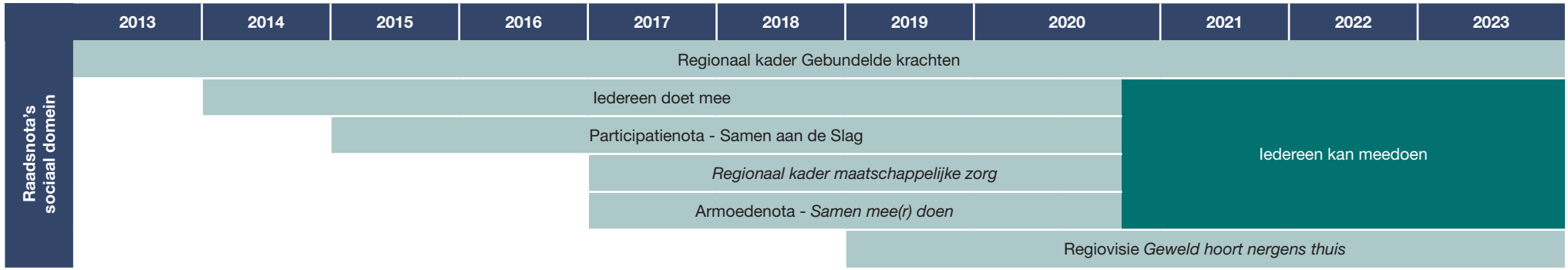
3.1 SAMENHANG & VERANKERING HUIDIGE BELEIDSNOTA'S

In 2013 is de regiovisie Gebundelde krachten vastgesteld. De huidige beleidsvoornemens van Gouda passen grotendeels binnen die visie, maar geven ook richting voor het opstellen van een nieuwe regionale visie. Voorliggende nota is opvolger van de nota *Iedereen doet mee*, en geeft invulling aan de wettelijke plicht tot een beleidsplan in de Wmo, Jeugdwet en de Wet Publieke Gezondheid. In de Participatiewet is de gemeentelijke beleidsvrijheid vooral in te vullen via verordeningen die door de raad worden vastgesteld. In deze nota worden wel enkele inhoudelijk keuzes gemaakt die zullen doorwerken in de vormgeving van verordeningen.

Naast de nota *Iedereen doet mee* heeft de raad een viertal beleidskaders vastgesteld op onderdelen van het sociaal domein, te weten: de Participatienota (2014), het beleidskader gericht op de aanpak van armoede en schulden (2017), het *Regionaal kader maatschappelijke zorg* (2017) en de regiovisie *Geweld hoort nergens thuis* (2019). De samenhang van deze kaders met deze beleidsnota is als volgt.

Participatienota Samen aan de Slag

Bij de totstandkoming van de integrale nota in 2014 was het slechts mogelijk om de hoofdlijn op het gebied van participatie op te nemen, omdat voor de beleidsvorming op dat moment nog niet alle informatie beschikbaar was. Voor de periode 2015-2019 zijn deze vastgelegd in de Participatienota *Samen aan de Slag*. Vanwege de nieuwe taken én het gelijktijdig doorvoeren van diverse wettelijke wijzigingen met een grote impact was dat een nota waarin een integraal en gedetailleerd beeld van het beleidsveld werden geschetst. In de voorliggende nota worden de hoofdlijnen van het beleidsveld van de Participatiewet opgenomen en daarmee vervalt de Participatienota *Samen aan de Slag*. De Re-integratieverordening zal opnieuw ter besluitvorming worden aangeboden op basis van de kaders die vastgesteld worden in deze nota.



Beleidskader armoede en schulden Samen mee(r) doen

In 2017 is na een intensief proces met de stad en de raad tot een nieuwe armoedenota gekomen voor de periode 2017-2020 '*Samen mee(r) doen*'. Dit beleid blijft van kracht. Meedoen is de beste remedie tegen armoede. Meedoen maakt dat kinderen zich kunnen ontwikkelen en voorkomt sociaal isolement. Meedoen gebeurt op de arbeidsmarkt, maar ook op school of gewoon in de maatschappij. Waar nodig biedt de gemeente ondersteuning om te kunnen (blijven) meedoen. Meedoen betekent dat het individu een eigen verantwoordelijkheid heeft, maar ook dat de overheid ondersteuning biedt als die nodig is om te kunnen (blijven) meedoen. Tegelijk streven we ook om zoveel mogelijk te voorkomen dat er sprake is van problematische situaties die leiden tot armoede en schulden.

De drie pijlers in het beleid rond armoede en schulden zijn:

- Voorkomen van armoede en schulden door diverse preventieve activiteiten;
- Meedoen mogelijk maken ondanks weinig geld: regelingen die erop gericht zijn dat het gezin kan blijven meedoen en kansen aan kinderen biedt;
- Hulp bij schulden.

Deze lijnen komen ook terug in de opgaven die in hoofdstuk vier beschreven worden. De komende periode wordt nog gewerkt aan de modernisering van de bijzondere bijstand. Conform artikel 2 uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wordt het beleid voor schuldhulpverlening verder geconcretiseerd in een beleidsplan integrale schuldhulpverlening dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

Huiselijk geweld en kindermishandeling

Cijfers blijven uitwijzen dat huiselijk geweld en kindermishandeling veel voorkomen en een grote impact hebben op alle betrokkenen, zowel op korte als op lange termijn. In 2019 heeft de raad de regiovisie Geweld hoort nergens thuis Hollands Midden vastgesteld. Dit plan, voortvloeiend uit het gelijknamige Rijksprogramma, heeft een looptijd van 2019-2023 en loopt daarmee in tijd gelijk op met voorliggende Goudse beleidsnota.

De uitgangspunten van de regiovisie Geweld hoort nergens thuis worden overgenomen in deze nota. Kern daarvan vormt dat de gemeente, bij het tegengaan van huiselijk geweld, werkt vanuit een visie op 'gefaseerde ketensamenwerking'. Dat wil zeggen dat we investeren in enerzijds de aanpak van directe onveiligheid in afhankelijkheidsrelaties en anderzijds in de aanpak van structureel geweld in afhankelijkheidsrelaties en het duurzaam doorbreken van (intergenerationele) geweldspatronen om herhaling van geweld te voorkomen.

Dat doen we door naast het werken aan veiligheidsplanning om onveilige situaties te stoppen, te investeren in zorg die gericht is op het wegnemen van risico's (risicogestuurde zorg), op het ontstaan van onveiligheid en in zorg die gericht is op herstel van de gevolgen (herstelgerichte zorg). Daarbij werken we samen met partners in de zorg- en veiligheidsketen en werken we resultaatgericht aan stabiele veiligheid in relaties en gezinnen. In de regiovisie is vastgesteld dat gericht op thema's ingezet wordt. Deze hebben betrekking op het implementeren van de aangepaste meldcode, het versterken van de lokale infrastructuur en het versterken van ketensamenwerking. In een jaarlijkse regionale uitvoeringsagenda wordt door het college bepaald aan welke thema's gewerkt wordt en waar bijstelling nodig is.

Regionaal kader maatschappelijke zorg

In 2017 heeft de raad een *Regionaal kader maatschappelijke zorg* vastgesteld voor de periode 2017-2020.

Bij maatschappelijke zorg gaat het over de daklozenopvang, vrouwenopvang, beschermd wonen, verslavingsbeleid en de openbare geestelijke gezondheidszorg. De ambitie op de maatschappelijke zorg in Midden-Holland is *'Ook kwetsbare inwoners in de regio Midden-Holland wonen passend en zo zelfstandig mogelijk, hebben passende ondersteuning en participeren naar vermogen'*. Deze ambitie blijft ook na het aflopen van het *Regionaal kader maatschappelijke zorg* onveranderd van kracht.

Dat dit niet vanzelf gaat, blijkt bijvoorbeeld uit de daklozenopvang die steeds voller zit. Voor veel groepen is de doorstroom naar betaalbare woningen moeizaam. Dit vraagt om een goede regionale samenwerking en specifiek om een inzet op voldoende woningen (zie hoofdstuk 4: inclusie / passend wonen). Specifiek voor de maatschappelijke opvang wordt ingezet op het hervormen van de opvang. Bij deze hervorming ligt de nadruk op een integrale intake en een zo kort mogelijk verblijf in de opvang.

Landelijk worden vanaf 2022 de middelen voor beschermd wonen met een zogenoemd objectief verdeelmodel toebedeeld aan alle gemeenten.[2] In tien jaar tijd verandert de historische verdeling richting de centrumgemeente Gouda in een objectieve verdeling van de middelen over alle gemeenten.

---

[2] Mogelijk worden vanaf 2026 ook de middelen voor de maatschappelijke opvang via een objectief verdeelmodel toebedeeld aan alle gemeenten.

Om onze regionale ambitie waar te kunnen maken, is samenwerking hard nodig. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid om tot goede resultaten te komen. Het gaat bijvoorbeeld om het vinden van overeenstemming over het beschikbaar stellen van betaalbare en passende woningen, maar ook over de wijze van samenwerking.

Er volgt geen aparte regionale raadsnota voor maatschappelijke zorg: de uitgangspunten uit het kader 2017-2020 worden voor Gouda verankerd in deze nota. De colleges van de regionaal samenwerkende gemeenten zullen aanvullend besluiten over gezamenlijke doelen, ambities en samenwerkingsafspraken.

Gouda zet in op regionale samenwerking voor maatschappelijke zorg op basis van de uitgangspunten uit het *Regionaal kader maatschappelijke zorg* 2017-2020, te weten:

- Herstel van eigen kracht;
- Lokale steunstructuur op orde;
- Adequate ambulante zorg en ondersteuning;
- Een veilig vangnet voor wie dat echt nodig heeft.

Gouda is bereid om de toegangsfunctie voor de regionale voorzieningen beschermd en beschut wonen vanaf 2022 te blijven uitvoeren voor de gemeenten uit de regio Midden-Holland en zal daartoe financiële afspraken met de regiogemeenten maken.

3.2 WERKEN AAN TRANSFORMATIE VANAF 2017

Bij de grootschalige decentralisaties in 2015 werd gesproken over een initiële transitiefase waarbij de taken vooral verschoven van uitvoerende partij en een daarop volgende transformatiefase waarbij daadwerkelijke veranderingen in de werkwijze en het systeem werden doorgevoerd. Doordat de implementatiefase meer tijd vergde dan gedacht, is deze transformatiefase in Gouda gestart rond 2017. Beoogd wordt dat deze transformaties bijdragen aan het slimmer en beter organiseren van de ondersteuning. Daarnaast sturen we er ook op dat de ingezette transformatiebeweging verzilverd wordt, in de zin dat het op termijn tot minder uitgaven zal leiden. Het gaat bijvoorbeeld om het afschalen van zwaardere zorg naar lichtere vormen waar dit mogelijk is, door nieuwe diensten te ontwikkelen, andere manieren van samenwerking te implementeren en het stoppen met minder effectieve werkwijzen. Een deel van de transformaties is afgerond, zoals bijvoorbeeld de integratie van de sociaal teams jeugd en volwassenen. Bij deze opgaven gaat het om opnieuw focus aanbrengen en nieuwe keuzes maken (zie hoofdstuk 4). Een aantal andere transformatiebewegingen vergt langjarige inspanningen om de ambities te realiseren. Daarom blijven we ook in de periode 2020-2023 werken aan de ambities voor Gewoon Thuis Volwassenen, Transformatie van de Jeugd GGZ, de aansluiting van jeugdhulp op het passend onderwijs en de twee opgaven uit het programma *Zorg voor de jeugd*. Hieronder worden deze transformaties toegelicht.

Gewoon Thuis Volwassenen

In 2017 is gestart met de beweging Gewoon Thuis voor volwassenen. Het idee hierbij is dat een deel van de cliënten die in een beschermde woonvorm wonen, ook in meer reguliere woonvormen in de wijk kunnen wonen mits zij voldoende ondersteuning ontvangen. Voorwaarde was het boven tafel krijgen wat de cliënt écht zou helpen. In de gesprekken met cliënten, hulpverleners en begeleiders bleek het nodig om de huidige ondersteuningsmogelijkheden aan te passen. Daarom is gewerkt aan het beschikbaar krijgen van 24 uurs begeleiding (gepland en ongepland), hulp op afstand, daginvulling door werken en leren, aandacht voor netwerk en herstel én een logeervoorziening om op adem te kunnen komen indien de cliënt destabiliseert. Inmiddels zijn er eind 2019 zo'n 75 cliënten in de regio in de wijk gaan wonen en is er met een cliëntervarings-onderzoek (EVAA-Rapport) onderzocht hoe zij dit nu ervaren. Op dit moment vindt doorontwikkeling plaats op basis van onder meer de lessen uit dit onderzoek. Ook voor mensen uit de maatschappelijke- en vrouwenopvang wordt per casus bekeken of begeleiding ingezet kan worden vanuit het Gewoon Thuis principe.

De beweging Gewoon Thuis Volwassenen leidt er toe dat enerzijds de cliënt beter af is doordat deze meer zelfstandig kan wonen in een reguliere woning. En anderzijds dat dit wordt gerealiseerd tegen lagere kosten voor de gemeente. Beschermd-wonen-plekken zijn voor wie dat nodig heeft echt een uitkomst, maar ook zeer kostbaar. Het is dan ook één van de maatregelen uit de bestuursopdracht financieel gezond sociaal[3], waarbij de transformatiebewegingen ook financieel kunnen worden verzilverd.

[3] Het rapport van de bestuursopdracht Financieel Gezond Sociaal is opgenomen in de weekzending aan de raad week 40 van 2018.

Deze beweging is niet voor iedereen passend. Slechts een deel van de cliënten die in een beschermde woonvorm woont komt hiervoor in aanmerking. De afbouw van het aantal beschermd wonen plekken zal daarmee ook een dalende trend laten zien: er is gestart met de cliënten die de meeste mogelijkheden hadden om deze stap te zetten. Ook is aandacht nodig voor de draagkracht van de samenleving: uit onderzoek onder de cliënten blijkt dat mensen moeite hebben met de invulling van hun dag en dat eenzaamheid op de loer kan liggen. Bovendien is het van groot belang dat overal in de stad deze vorm van opvang wordt gefaciliteerd, zodat van een optimale spreiding sprake is en deze uitstromende cliënten niet alleen in wijken of buurten komen te wonen die al onder druk staan.
Daarnaast is het van belang dat er voldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn om de doorstroom naar reguliere huurwoningen te faciliteren. Een concrete doelstelling op bepaalde categorieën woningen is dan ook essentieel voor 'Gewoon Thuis'. Maar deze woonopgave voor kwetsbare inwoners geldt breder dan alleen voor de Gewoon Thuis beweging. In absolute zin is er een tekort aan betaalbare huurwoningen zodat langjarig ingezet moet worden op de realisatie van meer betaalbare huurwoningen.

Beide thema's komen terug als bredere opgave in het ontwikkelthema inclusieve dagelijkse leefomgeving (paragraaf 4.1).

Gouda blijft werken aan de Gewoon Thuis Volwassenen beweging door te blijven inzetten op het realiseren van randvoorwaarden om voor wie dat mogelijk is gewoon thuis te wonen. De afbouw van beschermd-wonen-plekken loopt daar geleidelijk in mee en wordt niet geforceerd.

De noodzaak tot het realiseren van meer sociale huurwoningen in verschillende prijscategorieën wordt ook vanuit het sociaal domein onderkend en uitgewerkt in de op te stellen woonvisie.

Transformatie Geestelijke Gezondheidszorg Jeugd (Jeugd GGZ)

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de Jeugd GGZ.[4] Dat is een complexe taak, die nauwe samenwerking vereist met huisartsen, medisch specialisten en onderwijs. Een groot deel van de verwijzingen loopt buiten de gemeente om via de directe verwijzers.

De ambitie op de transformatie Jeugd GGZ is tweeledig:

- Het eerder signaleren van een hulpvraag en zo mogelijk voorkomen van de hulpvraag door preventie, normalisatie en inclusie. Dit gebeurt door in te zetten op:
  - Het versterken van de zorgketen, zoals samenwerking van de gemeente met huisartsen en andere zorgaanbieders;
  - Het stimuleren van innovatieve, preventieve initiatieven van JGGZ-zorgaanbieders die enerzijds als onderliggende waarde normalisatie en inclusie van problematiek en doelgroep hebben en anderzijds kostenbesparend werken.
- Het afschalen van de duurdere specialistische GGZ (SGGZ) naar de basis GGZ als de zorgvraag dit toelaat. Naast een kostenbesparing wordt daarmee ook bereikt dat kinderen en jongeren die daadwerkelijk SGGZ nodig hebben, daar ook terecht kunnen en minder of niet te maken krijgen met wachtlijsten. Daarom wordt ingezet op:
  - Het verbreden van de mogelijkheden van de basis GGZ (of basishulp) via de sociaal teams, zodat jongeren en kinderen snel en dichtbij geholpen kunnen worden in het sociaal team. Ook kan er beter integraal gewerkt worden met een gezin binnen de basishulp van het sociaal team;
  - Het vergroten van de kennis van het (bredere) aanbod van de basis GGZ bij de gemeente, de sociaal teams, gecertificeerde instellingen en bij huisartsen;
  - De verwijslijn naar de sociaal teams te versterken door in gesprek te gaan met huisartsen, jeugdgezondheidszorg en scholen.

Gouda blijft zich inzetten voor de transformatie in de jeugd GGZ met als doel normalisatie en inclusie te bevorderen om en beschikbaarheid van kwalitatief goede en voldoende geestelijke gezondheidszorg voor jongeren tot 18 jaar te realiseren. Hierbij wordt gestuurd op een verschuiving van specialistische Jeugd GGZ naar basis jeugd GGZ waar de hulpvraag dit toelaat, om de hulp betaalbaar te houden.

[4] Let op: de gemeente heeft niet de verantwoordelijkheid voor de Volwassenen GGZ. Die ligt bij de zorgverzekeraar op grond van de Zorgverzekeringswet.

Aansluiting jeugdhulp - onderwijs

Sinds de invoering van het Passend onderwijs in 2014 is het de bedoeling dat zoveel mogelijk kinderen, ook met een zorgbehoefte, op de reguliere school bij hen in de buurt onderwijs kunnen volgen. Scholen krijgen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs middelen om onderwijsondersteuning te bieden. Indien nodig vindt voor kinderen en jongeren die meer hulp nodig hebben overleg plaats met de gemeente. Onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte maakt duidelijk of extra ondersteuning voor onderwijs of zorg nodig is. Voor leerlingen die (véél) meer zorg nodig hebben is jeugdhulp via de gemeente beschikbaar. De scholen zijn regionaal gezamenlijk verantwoordelijk voor het passend onderwijs, waarbij een dekkend netwerk aan onderwijsmogelijkheden hoort en de verdeling van de zorgmiddelen. De gemeente is verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Inmiddels is duidelijk dat er geen zwart-wit lijn is tussen wat jeugdhulp is en wat bij de verantwoordelijkheid van het onderwijs hoort in de basisondersteuning. De rijksoverheid erkent dat er een grijs gebied is en moedigt onderwijs en gemeenten aan met elkaar in gesprek te blijven over die aansluiting. In Gouda spant de gemeente zich, met de scholen en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, reeds in voor een goede aansluiting van de jeugdhulp op de basisondersteuning van het onderwijs. Daarnaast zijn we actief in overleg met het onderwijs over hun verantwoordelijkheid om aan alle kinderen in de regio 'zo nabij mogelijk' onderwijs te leveren. We staan daarbij als gemeente open voor innovatieve onderwijszorgarrangementen, die worden aangedragen door onderwijs en zorgaanbieders. Deze onderwijszorgarrangementen hebben het doel om kwetsbare kinderen en jongeren naar hun eigen kunnen zoveel mogelijk te laten deelnemen aan onderwijs.
De gemeente Gouda ondersteunt aldus het onderwijs en de samenwerkingsverbanden in hun verantwoordelijkheid om invulling te geven aan de ambitie zo dichtbij mogelijk onderwijs te leveren aan alle Goudse kinderen en jongeren zonder die verantwoordelijkheid over te nemen. Daarnaast is de signalerende rol van de scholen een blijvend aandachtspunt van gesprek met het onderwijs. Uitdaging is het zoeken naar een balans tussen enerzijds de noodzaak om tijdig problemen te signaleren en anderzijds de wens tot normaliseren, waarbij we willen voorkomen dat 'gewone' uitdagingen in het leven geproblematiseerd en gemedicaliseerd worden.

De gemeente Gouda maakt afspraken met de samenwerkingsverbanden over de inzet van jeugdhulp aanvullend op het onderwijs waar extra ondersteuning nodig is. Deze afspraken over onderwijszorgarrangementen krijgen een plek in de Onderwijsagenda.

Actieprogramma Zorg voor de jeugd

Gouda werkt – in regioverband – aan twee opgaven specifiek voor jeugdhulp. Om een impuls te geven aan de inzet op deze opgaven heeft het Rijk incidenteel geld beschikbaar gesteld via het transformatiefonds *Zorg voor de jeugd* voor de jaren 2018-2020. Het gaat hierbij om: Gewoon Thuis Jeugd en 'Jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt'. Beide inspanningen dragen bij aan de kwaliteit van onze jeugdhulp en krijgen blijvende aandacht. Eén van de voorwaarden was dat het plan regionaal opgesteld en uitgevoerd wordt.

Opgave Gewoon Thuis Jeugd

Soms is het nodig om kinderen uit huis te plaatsen. Dat is echter een zeer ingrijpende maatregel in het leven van een kind. Gemeenten en zorgpartners in de regio zijn het er inmiddels over eens dat het voor een kind belangrijk is om - zo lang als het veilig is – in het eigen gezin op te groeien en dat nu niet altijd alle mogelijkheden daarvoor worden benut. En indien een uithuisplaatsing toch nodig is voor de veiligheid van het kind dat dan stabiliteit en kleinschaligheid / gezinsgericht plaatsen belangrijk zijn om zwaar mee te wegen. Met het geld uit het transformatiefonds jeugd versterken we deze beweging in de regio.
Daarom kiezen we om:

- Zoveel als mogelijk ambulante hulp te intensiveren om uithuisplaatsingen te voorkomen en de veiligheid te borgen;
- Zoveel mogelijk passende jeugdhulp te bieden binnen de verblijfplaats van het kind en daarmee overplaatsingen te voorkomen;
- Bij een uithuisplaatsing zoveel mogelijk in te zetten op plaatsingen in kleinschalig, gezinsgericht en perspectief biedende voorzieningen, waar mogelijk in het eigen netwerk;
- Actief te sturen op het terugdringen van het aantal en de duur van (gesloten) residentiële plaatsingen.

Gouda zet zich in om binnen de jeugdhulp een kind perspectief te bieden en zoveel mogelijk in het gezin of anders een gezinsgerichte setting op te laten groeien. Daarbij worden eventuele overplaatsingen zoveel als mogelijk voorkomen.

Opgave: jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt
Met geld uit het landelijk transformatiefonds *Zorg voor de jeugd* werken we aan het versterken van de kwaliteit in de jeugdbeschermingsketen. Dit gaat primair om de keten van Veilig Thuis, Jeugdbeschermingstafel, de Raad voor de kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen als uitvoerder van jeugdbeschermingsmaatregel / jeugdreclassering. Zeer complex, omdat hier intensieve samenwerking vereist is tussen heel veel partijen, met allerlei verschillende mandaten en onafhankelijke posities.
We willen hiermee bereiken dat daar waar de veiligheid in het geding is, jeugdigen en hun ouders sneller, integraal en op maat geholpen worden, waardoor escalatie van problemen voorkomen wordt. Organisaties kijken daarbij gezamenlijk wat er nodig is in het gezin.

Binnen de jeugdbeschermingsketen richten we ons op het versterken van de kwaliteit door
- **Focus op effectievere samenwerking;**
- **Vroegtijdige signalering van complexe problematiek;**
- **Bij de start een intensievere inzet door eerdere signalering van complexe/ intergenerationele problematiek.**

3.3 DE UITVOERING VAN DE SOCIALE DIENST OP ORDE

Om onze taken goed uit te kunnen voeren als gemeente is het nodig dat ook de uitvoering op orde is. Sinds 2018 wordt in het programma *Naar een nieuwe sociale dienst* gewerkt aan een goede uitvoeringspraktijk waarin de basis op orde komt. Vervolgens is het zaak te borgen dat er gebouwd wordt aan een lerende organisatie. Het programma vergt langjarige inspanning en loopt van 2018 tot en met 2022.
Het hoofddoel van het programma is dat de dienstverlening aan inwoners beter wordt. In het verlengde daarvan is het ondersteunen van inwoners met een uitkering naar werk én het bouwen van een solide netwerk met werkgevers en scholen topprioriteit. Daarbij wordt ingezet op een blijvende reductie van 200 langdurig bijstandsgerechtigden.

In de eerste jaren is al veel voortgang geboekt ten aanzien van inzicht in het cliëntenbestand en het op orde krijgen van de registratie. De komende jaren ligt de focus op het borgen van de gerealiseerde verbeteringen, de werkgeversbenadering in samenwerking met de regionale gemeenten, UWV en Promen. In de werkgeversbenadering wordt op operationeel niveau samengewerkt met onderwijs en economische zaken, waarbij gezocht wordt naar passende matches die aansluiten bij de actuele arbeidsmarktmogelijkheden.

De ambitie om toe te werken naar een integrale uitvoeringsorganisatie voor het sociaal domein (paragraaf 4.4), betekent niet dat de inspanning op de nieuwe sociale dienst los wordt gelaten. De opgave zal worden geborgd in de nieuwe gemeentelijke organisatie. De wijze van benadering van cliënten vormt een belangrijk thema voor de gehele uitvoeringsorganisatie.

4. Nieuwe focus periode 2020 -2023

Waar we de eerste jaren na de decentralisaties de focus vooral hebben gelegd op zorgcontinuïteit van de nieuwe gemeentelijke taken, de inkoop van kwalitatief goede en betaalbare voorzieningen en de transformatiebewegingen, is het nu tijd om de focus te verleggen naar meer integrale en samenhangende ondersteuning. Hoe voorkomen we dat mensen in de problemen komen, dat kinderen opgroeien in onveiligheid, dat mensen zich eenzaam voelen, dat opgroeien in armoede een achterstand voor het leven oplevert, dat mensen met een beperking aan de rand van de samenleving komen te staan en dat de fysieke leefomgeving of sociale omstandigheden een ongezond leven in de hand werken?
In deze nota laten we zien hoe we de komende jaren aan deze aspecten van onze wettelijke taken verder vorm geven. Door te investeren in een inclusieve dagelijkse leefomgeving, een preventieve sociale infrastructuur te faciliteren, een integrale benadering van de vragen en verzoeken waar inwoners mee naar de gemeente komen of mee geconfronteerd worden, garant te staan voor kwalitatief goede en betaalbare ondersteuning als die nodig blijkt. En passende verantwoordelijkheid te nemen voor de juiste zorg op de juiste plek boven de wettelijke kaders uit.

4.1 INCLUSIEVE DAGELIJKSE LEEFOMGEVING

4.1.1 Wat verstaan we onder een inclusieve dagelijkse leefomgeving

De afgelopen jaren is een trend te zien waarin de overheid meer naar de samenleving en haar inwoners kijkt voor het realiseren van publieke waarden. Inmiddels is duidelijk dat het landelijk afkondigen van de zogenaamde participatiesamenleving niet voldoende is. In Gouda is zichtbaar dat het nodig is om meer samen op te trekken met inwoners en gezamenlijk een inclusieve samenleving te realiseren, waarin iedereen kan werken, wonen en meedoen en diversiteit gewaardeerd wordt. Ook mensen die kwetsbaarheid ervaren, al dan niet tijdelijk. Zowel inwoners, organisaties, onderwijs en bedrijven in de stad als de gemeente hebben daarin hun eigen rol. Alleen gezamenlijk creëren we een inclusieve samenleving die openstaat voor en een plek biedt aan alle inwoners, ongeacht afkomst, geslacht, handicaps of kwetsbaarheden.

Een inclusieve dagelijkse leefomgeving ondersteunt deze visie op samenleven. Dit is een verantwoordelijkheid van allen die samen de stad maken. Daarbij is een onderliggende notie dat een inclusieve samenleving de beste vorm van preventie is. Inclusie vindt plaats op school, door aan het werk te zijn, door actief te zijn als vrijwilliger, gezamenlijk te sporten of deel te nemen aan culturele activiteiten of gewoon in de buurt. De gemeente vertolkt een voorbeeldfunctie en schept condities waaronder inwoners elkaar kunnen ontmoeten, samen kunnen leven en elkaar kunnen steunen. Zodat in de basis iedereen in Gouda de mogelijkheid heeft om een goed bestaan op te bouwen.

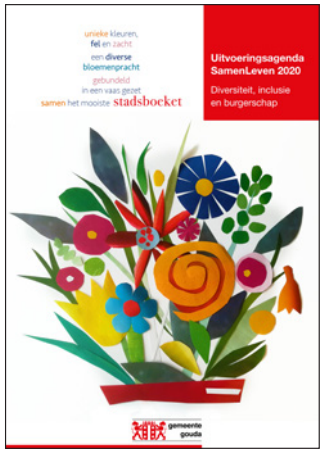
4.1.2 Ambitie: wat willen we bereiken

We werken aan een tolerante en inclusieve stad met verbindingen tussen inwoners van verschillende generaties, opvattingen, culturele achtergronden en aandacht voor kwetsbare groepen. In de inclusieve stad is geen ruimte voor discriminatie en intolerantie. De gemeente streeft naar een samenleving waar Gouwenaars niet beginnen met oordelen, maar naar elkaar luisteren. Waar nieuwkomers niet worden gezien als vreemdelingen, maar als nieuwe Gouwenaars. Waar je achternaam geen effect mag hebben op je kans op een baan.
Een inclusieve leefomgeving borgt dat meedoen in de basis voor iedereen mogelijk is. Die leefomgeving wordt gevormd door zowel professionele voorzieningen als door buren, sociale netwerken en alle andere Gouwenaars. De inclusieve leefomgeving wordt ook gevormd door de fysieke inrichting van de stad. Veilige routes, parkjes voor iedereen en andere ontmoetingsplekken maken het meedoen en samen leven makkelijker.

De inclusieve wijk
In een inclusieve wijk doet iedereen er toe. Indien nodig staan mensen voor elkaar klaar en wordt burenhulp en vrijwilligerswerk mogelijk gemaakt. Belangrijk hierbij is het gemeentelijk streven naar gemengd wonen; een gemengde woningvoorraad voor verschillende doelgroepen en in verschillende prijssegmenten. Daarbij is ook de balans tussen draagkracht en draaglast van inwoners in wijken belangrijk. In een inclusieve wijk wordt de onderlinge solidariteit bevorderd. Vanuit informele en formele organisaties vindt samenwerking plaats, is er aandacht voor verbinding tussen groepen en zijn er plekken in de wijk waar men elkaar kan ontmoeten.

Maatschappelijke voorzieningen zoals een buurtontmoetingscentrum en andere plekken voor ontmoeting, maar ook de school, een buurttuin, kinderboerderij of dierenweide kunnen een belangrijke rol spelen in het faciliteren van sociale cohesie en in het (langer) thuis wonen van allerlei doelgroepen. De maatschappelijke voorzieningen moeten voor iedereen toegankelijk zijn, dus ook voor mensen met een beperking. In een nieuwe wijk als Westergouwe is het belangrijk dat ruimten voor ontmoeting beschikbaar komen, wellicht in combinatie met andere functies. In de bestaande stad kijken we zoveel mogelijk naar de mogelijkheden voor ontmoeting in bestaande gebouwen.

4.1.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen



De opgaven om deze ambitie te bereiken zijn geclusterd rondom een viertal thema's: inclusief samenleven, inclusief meedoen, inclusief werk en inclusief wonen.
Daarbij is het goed te realiseren dat we niet bij nul beginnen. In Gouda staan al veel mensen voor elkaar klaar, zijn er veel actieve vrijwilligers en organisaties die zich inzetten voor het samen leven in Gouda. Een groot deel van de inspanningen in het sociaal domein is reeds gericht op het realiseren van inclusie voor degenen die ondersteuning nodig hebben om mee te kunnen doen. Denk bijvoorbeeld aan de inspanningen op het armoedebeleid met de Rotterdampas, en de beweging waar mensen die voorheen beschermd woonden in een aparte woonvoorziening nu in de wijk wonen met nieuw vormgegeven passende ondersteuning (Gewoon Thuis). Of het project Special Heroes, dat kinderen met een beperking laat sporten bij een reguliere sportclub. Of het realiseren van een goede aansluiting van jeugdhulp bij het Passend Onderwijs.

Ook gaat het niet altijd om nieuwe opgaven, maar juist om het beter communiceren en bekend maken van alles wat er al is in de stad, bijvoorbeeld diverse vrijwilligersinitiatieven, sport- en jeugdwerk, jongerenwerk, buurtontmoetingscentra en huiskamers. Er is reeds inzet om deze informatie beter te ontsluiten en daarmee alle mogelijkheden in de stad beter te bekend te maken. Hierdoor ontstaat een betere verbinding tussen de informele ondersteuning via vrijwilligers en de professionele ondersteuning.

Inclusief samenleven

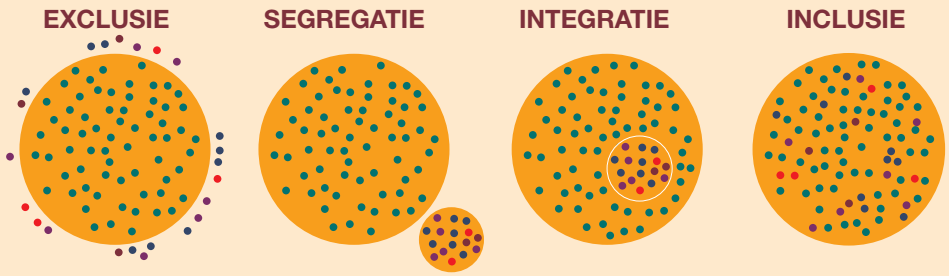
Om te komen tot een inclusieve dagelijkse leefomgeving is het nodig een heldere visie te hebben op hoe we in Gouda willen samenleven en wat de opgave is om dit te bereiken. In 2019 is gewerkt aan een *Uitvoeringsagenda SamenLeven 2019*. Deze uitvoeringsagenda is samen met diverse partijen in de stad tot stand gekomen, zoals de Goudse adviesraad voor mensen met een beperking, de Regenboog Alliantie en Libertum. Ook zijn er vanuit Gouda Bruist bijeenkomsten met inwoners uit de stad georganiseerd om samen te bepalen wat er nodig is om beter met elkaar samen te leven in Gouda. Dit proces heeft geleid tot uitvoeringsagenda's voor 2019 en 2020, waarin ook de ambities en opgaven van de Charter Diversiteit, het VN-verdrag rechten voor mensen met een handicap, Gouda Regenboogstad en de motie 100 jaar kiesrecht zijn vormgegeven. Op basis van al deze input is een visie op samenleven geformuleerd.

Visie: SamenLeven doen we samen
De gemeente streeft naar een zo inclusief mogelijk Gouda, waarin iedereen zichzelf kan zijn en we samen in alle verscheidenheden de Goudse samenleving zijn. Bij die inclusieve samenleving wordt uitgegaan van wat ons verbindt en niet van de verschillen.
We zien elkaar éérst als Gouwenaar en pas daarná als individuele Gouwenaar met een afkomst, beperking, religie, geaardheid, bepaalde principes, etc. De inclusieve samenleving brengt rechten en plichten met zich mee. We zorgen er samen voor dat iedereen

mee kan doen, dat belemmeringen worden weggenomen, dat discriminatie wordt uitgebannen en dat iedere Gouwenaar zich welkom voelt, en waar ruimte is voor onderlinge gemeenschappen binnen het geheel van de stad. We verlangen van iedere Gouwenaar respect voor de mede-Gouwenaars. In de inclusieve samenleving is aandacht voor de zwijgende meerderheid en niet alleen voor de mensen die ergens luidruchtig vóór of tegen zijn. Binnen deze diverse samenleving speelt burgerschap een belangrijke rol. Burgerschap geeft de spelregels voor het samenleven; de rechten en de plichten.

De visie is kernachtig weer te geven als: 'SamenLeven doen we samen'.

Wat is inclusie?



De cirkel kan worden gezien als 'de samenleving', 'de gemeenschap'. De puntjes zijn 'alle mensen'. Er is sprake van inclusie als alle mensen de gemeenschap vormen en dus samenleven. Iedereen doet in die samenleving -naar zijn of haar vermogen- mee, ongeacht de verschillen tussen de mensen. We bouwen daarmee aan een ambitie die verder gaat dan integratie, zoals in deze figuur geschetst wordt.

Daarmee is inclusie het Goudse antwoord op hoe we als Gouwenaars samenleven in diversiteit. Als groepen in de samenleving met de rug naar elkaar toe staan nemen inwoners hun verantwoordelijkheid door actief en positief invulling te geven aan hun burgerschap. Binnen de inclusieve samenleving vormen alle mensen samen de gemeenschap. Iedereen doet in die samenleving - naar zijn of haar vermogen - mee, ongeacht de verschillen tussen de mensen. Mensen vormen binnen die inclusieve samenleving groepen, netwerken en deelgemeenschappen op basis van verbinding die ze met elkaar voelen, vanuit de basis van het grote gezamenlijke geheel.

De visie '*SamenLeven doen we samen*' wordt door het college uitgewerkt in een meerjarig uitvoeringsprogramma '*Naar een inclusief Gouda*' en zal voortbouwen op de uitvoeringsagenda's van 2019 en 2020.

Leidraad voor het uitvoeringsprogramma zijn de drie pijlers: diversiteit, inclusie en burgerschap. Er zullen onder andere acties worden geformuleerd ter bevordering van bewustzijn en acceptatie van de diversiteit in onze samenleving, en vormt daarbij een onderlegger in Gouda voor de verdere beleidsvoornemens in deze paragraaf. Bijvoorbeeld door het stimuleren van een inclusieve arbeidsmarkt waarin diversiteit wordt gewaardeerd, wordt het gemakkelijker om mensen met een beperking in een reguliere arbeidsomgeving te laten werken.

Ontmoeten en sociale contacten zijn belangrijke elementen in de uitvoeringsagenda. Het draagt bij aan omzien naar elkaar, tegengaan van eenzaamheid en vooral ook aan elkaar beter begrijpen en aan de inclusieve samenleving. Daarbij is de inrichting van de fysieke ruimte van belang, maar ook aanbod van activiteiten en voorzieningen. Ook hier kunnen initiatieven van bewoners een grote rol spelen. Gouda kent een zeer actieve en initiatiefrijke bevolking. Per wijk zijn er echter ook flinke verschillen. We werken in samenwerking met de stad aan inclusie, waarbij we per gebied bekijken waar behoefte aan is en wat de rol van de gemeente zou moeten zijn. Daarbij spelen de gemeentelijke gebiedsregisseurs en de sociaal makelaars van de sociaal teams een belangrijke rol. We gaan uit van de energie in de stad, de initiatieven van vele partijen en individuen rond inclusie en samenleven.De gemeente ondersteunt, enthousiasmeert, verbindt, nodigt uit en signaleert waar onvoldoende initiatief van de grond komt. We maken het aantrekkelijk voor mensen in de stad om initiatieven te starten. De sociale cohesie willen we ook versterken door te stimuleren dat verschillende organisaties elkaar beter leren kennen en waar mogelijk vaker samen optrekken.

Lokale Inclusie Agenda: werken aan een toegankelijk Gouda

In het uitvoeringsprogramma zal, samen met Gouwenaars met een beperking, in een '*Lokale Inclusie Agenda*' worden uitgewerkt wat er nodig is in Gouda om inclusie te bevorderen voor mensen met een beperking. Voor mensen met een beperking is toegankelijkheid niet vanzelfsprekend. Soms zijn er voor hen aanpassingen nodig in de dagelijkse leefomgeving, in de toegankelijkheid van de stad en voorzieningen. De gemeente heeft een wettelijke inspanningsplicht[5] om invulling te geven aan het *VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap*[6].

Grenzen aan de draagkracht van de samenleving: balans tussen tolerantie en overlast

Inclusie vraagt ook het respecteren van je mede-inwoners. Maar hoeveel mogen we verlangen van de inwoners van onze wijken? De draagkracht van de samenleving is immers niet oneindig, en de gemeente heeft daarom ook een handhavende rol bij aanhoudende en ernstige overlast. Deze spanning wordt steeds beter zichtbaar, nu niet alleen de gemeente bezig is met de beweging om meer mensen met een kwetsbaarheid inclusief te laten wonen. Ook het Rijk stuurt hier in de Wet langdurige zorg stevig op. Ouderen minder snel in een verpleegtehuis, mensen met dementie langer thuis laten wonen, en mensen sneller ontslaan uit het ziekenhuis. Minder verblijfzorg betekent een hogere druk op de wijk. Zo zien we al een aantal jaren een sterke stijging van het aantal meldingen van mensen met verward gedrag die overlast veroorzaken. Om inclusief samenleven in de wijk mogelijk te maken, betekent dit van twee kanten aanpassen: niet alleen de kwetsbare persoon moet zijn plek vinden en zich wellicht aanpassen, ook van de inwoners uit de wijk wordt gevraagd dat zij zich open stellen en een handje meehelpen en op deze manier invulling geven aan hun burgerschap.
Een grotere diversiteit aan bewoners, betekent ook het gezamenlijk zoeken naar een nieuwe balans tussen tolerantie en het voorkomen of beperken van overlast. Het is daarbij goed te realiseren dat slechts een klein deel van de mensen met een beperking of kwetsbaarheid zorgt voor overlast. Er zijn veel ervaringen van buurten die eerst tegen waren, maar later erkennen dat er geen of bijna geen overlast is en juist meerwaarde ervaren in onderlinge ontmoetingen.
Wel is het voor direct omwonenden van kwetsbare personen belangrijk dat er een begeleider vanuit een zorg- of welzijnsorganisatie aanspreekbaar is. Op die manier kan er wederzijds begrip groeien en weten omwonenden wat een verstandige wijze van reageren is en de persoon zelf hoe deze rekening kan houden met de omgeving.
Ook voor woningcorporaties en Buurtbemiddeling is het belangrijk dat er een begeleider aanspreekbaar is. Als een huurder er niet zelf uit komt met de overlastgever (de eerste verantwoordelijkheid voor het bespreken van overlast ligt bij de huurder), dan wendt men zich vaak tot de verhuurder. Om het gesprek door Buurtbemiddeling of corporatiemedewerker dan goed te kunnen laten voeren en tot afspraken of doorverwijzing te komen is de aanwezigheid van een begeleider gewenst.

Het is ook belangrijk dat voor mensen die hersteltijd nodig hebben als gevolg van ontwikkelingen in hun leven er bijvoorbeeld de mogelijkheid is om tijdelijk gebruik te kunnen maken van verblijfzorg. Om de grenzen tussen tolerantie en overlast te helpen bewaken, zal in de APV worden voorgesteld een artikel op te nemen waarmee bij ernstige woonoverlast een gedragsaanwijzing kan worden opgelegd. Hierbij is het van belang onderscheid te blijven maken tussen mensen die niet kunnen en niet willen. Bij de niet-willers is het van belang scherpe grenzen te trekken. De gemeente kan in uiterste gevallen bestuurlijke maatregelen inzetten, bijvoorbeeld het instellen van een gebiedsverbod of het opleggen van een dwangsom.

Inclusief meedoen

Aanpak laaggeletterdheid

Om je te kunnen ontwikkelen en mee te kunnen doen in onze samenleving is het beschikken over voldoende basisvaardigheden op het gebied van taal, lezen en rekenen een cruciale voorwaarde. Helaas is dit voor een deel van onze inwoners niet vanzelfsprekend. Het lezen van een bijsluiter, het schrijven van een sollicitatiebrief, het begrijpen van ontvangen brieven van instanties en het reizen met het openbaar vervoer kunnen door hun laaggeletterdheid erg lastig worden. Dit maakt hen onnodig kwetsbaar en zorgt voor schaamte, slechtere gezondheid en minder kansen op de arbeidsmarkt. In een samenleving die steeds meer digitaliseert, wordt het voor hen nog moeilijker om mee te doen. Want taal is bij het ontwikkelen van digitale vaardigheden vaak een vereiste.

---

[5] Het gaat hier om een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting.
[6] De raad heeft een wettelijke plicht om periodiek invulling te geven aan de wijze waarop het college uitvoering zal geven aan het *VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap*. Deze plicht is in verschillende wetten eenduidig vastgelegd, onder meer in de Participatiewet artikel 8d.

Zij worden daardoor ook financieel kwetsbaar: aanvragen om toeslagen, belastingaangiften en internetbankieren zijn allemaal moeilijk of haast onmogelijk zonder taalvaardigheid en digitale vaardigheden. Taal is bovendien belangrijk bij het opvoeden van je kinderen, waarmee laaggeletterdheid potentieel overdraagbaar is naar nieuwe generaties.

De afgelopen jaren heeft Gouda met veel verschillende partijen een taalakkoord gesloten en is het taalhuis tot stand gekomen in de Chocoladefabriek. Daar kunnen inwoners makkelijk en laagdrempelig terecht voor advies en ondersteuning. Hiermee zijn de eerste stappen gezet voor de ondersteuning van laaggeletterden. Echter, daarmee is het probleem nog niet verholpen. Het Rijk stelt vanaf 2020 via het programma Tel mee met Taal 2020-2024 extra geld beschikbaar om in regionaal verband laaggeletterdheid te verminderen. Daarmee wil Gouda (ook in haar rol als centrumgemeente) voortbouwend op de successen van het Taalakkoord een stevigere aanpak ontwikkelen om laaggeletterdheid tegen te gaan.
Ook als gemeente zelf gaan we richting onze inwoners nog te vaak uit van geletterdheid als norm. We willen het goede voorbeeld geven en zoeken aansluiting bij '*Direct Duidelijk*' en gaan zelf aan de slag om in de communicatie met inwoners meer begrijpelijke en leesbare taal te gaan gebruiken.

De gemeente Gouda gebruikt heldere en eenvoudige taal naar haar inwoners en benut daarvoor de aanpak '*Direct Duidelijk*'. Duidelijke taal wordt een basisprincipe in de gemeentelijke dienstverleningsvisie.

Beter en sneller inburgeren van statushouders

Naar verwachting wordt de nieuwe inburgeringswet per 1 juli 2021 van kracht. Doel van deze wet is dat statushouders beter en sneller integreren dan onder het huidige regime. In deze wet komt de regie van de inburgering bij gemeenten te liggen en wordt regionale samenwerking gestimuleerd. Gouda, Krimpenerwaard en Waddinxveen trekken op dit vlak samen op onder de noemer: regionaal wat moet, lokaal wat kan. Gouda kiest er expliciet voor om bij inburgering naar de brede leefgebieden te kijken, waarbij de toeleiding naar werk extra aandacht krijgt. Want juist bij deze groep is het noodzakelijk de inburgering vanuit een brede blik te bekijken met oog voor de verschillende leefgebieden. Juist door de persoonlijke geschiedenissen die zij met zich meedragen is het van belang om alert te zijn op problemen veroorzaakt door trauma's.
Een goede, warme overdracht vanuit het AZC en een goede doorlopende lijn in de begeleiding is van belang. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat dit niet eenvoudig is, maar wel de sleutel is om het integratieproces te versnellen. Vooruitlopend op de nieuwe inburgeringswet zet de gemeente zich in voor statushouders door een warme overdracht vanuit het AZC naar Gouda als nieuwe woongemeente te organiseren.

Bij de ondersteuning van statushouders wordt als uitgangspunt een brede blik op alle leefgebieden van de statushouder gehanteerd met als doel om zo snel mogelijk te integreren in de Goudse samenleving door hen te activeren, het stimuleren van het sociaal netwerk met als beoogd resultaat betaald werk.

Inclusief werk & participeren

Werk is belangrijk voor een zelfstandig bestaan, werk draagt bij aan het hebben van een sociaal netwerk, zinvolle daginvulling, een betere gezondheid en zelfvertrouwen. Voor veel mensen is werk de manier om uit de schulden te komen. Het niet hebben van werk leidt juist vaak tot een groter beroep op ondersteuning. Niet iedereen kan fulltime werken. Het is goed dat er dan gewerkt wordt aan het versterken van de participatie. Het college heeft een wettelijke opdracht om bepaalde mensen te ondersteunen bij het vinden van werk en indien het college dat noodzakelijk acht daarbij een voorziening aan te bieden. De mogelijkheden om mensen succesvol te begeleiden naar werk zijn sterk afhankelijk van de conjunctuur, die maar tot op zekere hoogte te voorspellen is. Het is daarom van belang te kunnen blijven inspelen op de mogelijkheden die ontstaan op de arbeidsmarkt en niet voor vier jaar vast te zetten welke specifieke doelgroepen we gaan begeleiden en welke niet.
De afgelopen jaren is ook gekozen voor experimenteren met ondernemen vanuit de bijstand. Enerzijds door parttime ondernemen te stimuleren en anderzijds om het mogelijk te maken te ondernemen in een sociale coöperatie vanuit met name de participatie opgave. Deze experimenten worden doorgezet en zullen worden geëvalueerd op effectiviteit. Het aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden heeft topprioriteit.

De prioritering van de inzet van de begeleiding naar werk is afhankelijk van de conjunctuur. We hebben nadrukkelijk oog voor de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en statushouders.

We zien ook het ondersteunen bij participeren nadrukkelijk als opdracht aan de gemeente: inwoners die niet (volledig) kunnen re-integreren begeleiden we om stappen naar participatie te zetten. Juist bij deze mensen komen doelstellingen vanuit de Wmo en de Participatiewet samen.

De Participatiewet legt de verplichting op om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden, zodat zij (meer) in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Op de arbeidsmarkt is flexibel werken aan de orde van de dag. Ook kortere contracten dragen eraan bij dat inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt steeds meer kansen krijgen. Diploma's, certificaten of praktijkverklaringen zijn van belang om mensen langduriger uit de bijstand te houden. Daardoor stellen we hen in staat om ook op lange termijn een zelfstandig(er) bestaan op te bouwen. Daarbij wordt wel getoetst of dit redelijkerwijs in verhouding staat tot een vergroting van de kans op werk en het re-integratieproces zelf niet belemmert. Voor wie werken op dit moment niet haalbaar is, draagt het stimuleren van het blijven deelnemen en bijdragen aan de samenleving ook bij aan de duurzame inzetbaarheid.

De gemeente stimuleert duurzame inzetbaarheid bij de begeleiding van uitkeringsgerechtigden.

Inclusief werk kan niet zonder bedrijven en instellingen

Een inclusieve werkgever biedt werkgelegenheid aan werknemers met een fysieke, psychische of mentale beperking en werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hij kan omgaan met verschillen tussen mensen en benut de meerwaarde van diversiteit in zijn organisatie. Een inclusieve werkgever kijkt anders naar het werk dat moet worden gedaan en de mensen die het werk laat uitvoeren. Een inclusieve werkgever staat open voor mensen met een arbeidsbeperking die dat werk kunnen uitvoeren. Een inclusief werkgever kijkt naar het individu en heeft oog voor het potentieel, de specifieke mogelijkheden en de vaak grote motivatie van deze werkzoekenden en past het werk daarop aan. Een inclusieve werkgever zet ook zelf een stap om de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Naast dat dit goed is voor de kwetsbare werknemers is er ook een grote noodzaak omdat het steeds moeilijk wordt om vacature te vervullen door krapte in de arbeidsmarkt, zoals in de zorgsector.

Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod vraagt ook wat van onze gemeentelijke benadering van bedrijven en instellingen. Gebleken is dat er nog veel onbekendheid is bij bedrijven over mogelijkheden en ondersteuning van het aannemen van werkzoekenden uit de gemeentelijke doelgroep, terwijl ze bereid zijn om niet alleen de ideale kandidaten aan te nemen, maar bijvoorbeeld ook iemand met een arbeidsbeperking. Het complexe web van regelingen, een systeem met indicaties, subsidieregelingen die afhankelijk zijn van wat voor soort uitkering een inwoner heeft, maakt het allemaal niet eenduidiger. Het Rijk gaat gelukkig aan de slag met een vereenvoudigingsslag. Desalniettemin blijft er beleidsruimte in gemeenten om regelingen en re-integratie-instrumenten vorm te geven. Samen optrekken met regiogemeenten en het UWV blijft nodig, om te zorgen voor een zo eenduidig mogelijk instrumentarium, waardoor bedrijven en instellingen snappen wat de mogelijkheden zijn en waar het in dienst nemen van iemand met een arbeidsbeperking geen ingewikkelde procedure meer is, maar een redelijk of zelfs aantrekkelijk alternatief.
In lijn met de intentie van het Rijk om tot meer stroomlijning te komen van werkgeversinstrumentarium streven we naar een regionaal gelijkluidende Re-integratieverordening, die vervolgens in de gemeenteraden van de regiogemeenten zal worden vastgesteld.

Gouda zet in op regionale samenwerking met gemeenten uit de arbeidsmarktregio, om te komen tot een eenduidige werkgeversbenadering. Gouda streeft daarbij naar een regionaal gelijkluidend instrumentarium voor werkgevers, dat vastgelegd wordt in de Re-integratieverordening.

Ondersteunen van inwoners bij overgang naar werk

Al enige jaren zien we dat inwoners die afhankelijk waren van een uitkering vaak eerst in flexibele arbeidsrelaties aan de slag gaan voordat ze volledig onafhankelijk worden van een uitkering: tijdelijke contracten, parttime werk, oproepcontracten. In die periode is het niet altijd mogelijk om volledig zonder (aanvullende) uitkering te leven. Dit levert voor mensen vaak een lastige periode op. Niet alleen omdat de stap naar werk sowieso grote impact heeft op het dagelijks leven, maar ook omdat financieel en administratief gezien, niet alle betaalmomenten synchroon lopen en dit een risico op terugvorderingen of tekort aan inkomen kan geven. De gemeente gaat zich er voor inspannen dat deze overgangen soepeler worden en daarmee de financiële onzekerheid inwoners niet tegenhoudt om aan het werk te gaan. Bijvoorbeeld door helderheid over het verrekenen van inkomsten, waarbij de manier van verrekenen niet leidt tot een grotere kans op terugvorderen of verrekeningen met toekomstige inkomsten. Ook op het gebied van toeslagen, en inkomensmaatregelen ligt er een opgave om de informatievoorziening aan onze cliënten te verbeteren en zal bezien worden of procedures te vereenvoudigen zijn.

De gemeente spant zich in om overgangen bij (gedeeltelijk) in- en uitstromen uit de uitkering op financieel-administratief gebied te versoepelen.

Inclusief werk voor mensen met een arbeidsbeperking

De Participatiewet ging bij de introductie uit van de belofte dat twee derde van de mensen die voorheen in de sociale werkplaats werk vonden bij een reguliere werkgever aan de slag konden, mits ze daar voldoende ondersteuning voor kregen. De werkelijkheid blijkt weerbarstiger, zoals ook is gebleken uit de evaluatie van de Participatiewet die het SCP heeft uitgevoerd eind 2019. Het resultaat is dat voor een deel van onze inwoners die niet in aanmerking komen voor een beschutte werkplek[7], het niet mogelijk is gebleken om de duurzame overstap te maken naar een reguliere werkgever. In enkele gevallen is gebleken dat het wenselijk is om tot een duurzame aanstelling over te gaan bij Promen, ondanks dat er geen indicatie voor beschut werken is. Daarmee bieden we de inwoner dagelijkse structuur, een vaste werkplek en ondersteunen we het zelfvertrouwen, waardoor de persoon zelfstandiger blijft. Indien in dit soort casussen er zou worden overgegaan tot beëindiging van het tijdelijk dienstverband zonder perspectief op een andere werkplek, bestaat de kans dat dit leidt tot een terugval. De inwoner komt dan bijvoorbeeld na enige tijd weer terug met een ondersteuningsvraag, zoals behoefte aan schuldhulpverlening, Wmo begeleiding, verslavingszorg of dagbesteding. In sommige casussen blijkt beschut werk te veel te vergen van onze inwoner en blijkt een dagbestedingsplek zonder de prestatiedruk die gepaard gaat met een betaalde werkplek beter passend.
Dit soort afwegingen speelt ook voor de steeds ouder wordende populatie van de Goudse medewerkers van Promen met een Wsw-dienstverband, waarbij de vraag voorligt hoe we omgaan met mensen die door verslechterende gezondheid niet meer in staat zijn te functioneren in de Wsw-baan.

Het blijft vragen om maatwerk om mensen met een arbeidsbeperking zo inclusief mogelijk te laten werken, waarbij gezocht wordt naar mogelijkheden om hen zoveel mogelijk naar een reguliere werkplek te bemiddelen. In aansluiting op de beweging die het Rijk voorstelt zal worden bezien hoe het gemakkelijker wordt om te switchen in de ‘keten van werk’, waarbij werk waar mogelijk het doel blijft. Ook hier hebben we te maken met landelijke, soms tegenstrijdige, ontwikkelingen. Indien een cao voor beschut werk landelijk verbindend wordt verklaard, zal dit een gunstige invloed hebben voor de financiële positie van mensen in een beschutte werkplek. Dit draagt bij aan de gelijkwaardige behandeling van mensen met een arbeidsbeperking ten opzichte van mensen zonder arbeidsbeperking én ten opzichte van de grote groep Gouwenaars die een dienstverband hebben op grond van de oude Wsw-regeling. Bovendien wordt werken daarmee een aantrekkelijker alternatief dan dagbesteding. Dit vraagt andersom wel van de gemeente om goede begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking die door allerlei omstandigheden niet meer in staat zijn om betaald werk te verrichten. Zij zijn extra kwetsbaar doordat hun inkomenspositie in dat geval meer zal verslechteren dan nu het geval is.

---

[7] Met een beschutte werkplek wordt bedoeld een werkplek op grond van een indicatie beschut werk.

De gemeente werkt aan het vergemakkelijken van het switchen tussen de ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking op basis van de Wmo en Participatiewet en onderzoekt de mogelijkheden om mensen met een arbeidsbeperking met en zonder indicatie baanafspraak succesvoller te bemiddelen naar werk.

Inclusief wonen

Passend wonen voor kwetsbare inwoners en ouderen

Bij het streven naar een inclusieve samenleving hoort ook dat er voor kwetsbare inwoners een passende plek is om zo zelfstandig mogelijk te wonen. Met de beweging Gewoon Thuis Volwassenen hebben we de afgelopen jaren ervaring opgedaan met het afschalen van beschermde woonvormen naar zelfstandig wonen met ambulante hulp in de wijk. Daarvoor zijn betaalbare en goedkope woningen nodig, want het betreft veelal mensen met een beperkt inkomen. Ook voor de groeiende groep ouderen die steeds langer thuis blijven wonen zijn geschikte woningen nodig. Door het verdwijnen van de verzorgingshuizen een aantal jaar geleden lijkt er nu een toenemende behoefte aan een ‘verzorgingshuis 2.0’ te ontstaan.

Door de grote druk op woonruimte in het algemeen en sociale huurwoningen in het bijzonder is het lastig om betaalbare passende woonruimte te vinden. Daardoor maken inwoners, ook jongeren met jeugdhulp, soms noodgedwongen onnodig lang gebruik van dure verblijfszorg of ontstaan juist problemen doordat men niet over geschikte woonruimte beschikt. Zo is er een toename van het gebruik van de nachtopvang door mensen die niet (snel) beschikken over betaalbare woonruimte, bijvoorbeeld na een scheiding of een faillissement. De doorstroming in dure zorgvoorzieningen, zoals de maatschappelijke opvang en beschermd wonen, stagneert hierdoor. Inwoners die deze zorg nodig hebben, moeten lang wachten op een vrijkomende plek. Bewoners die lang op uitstroom moeten wachten worden in het herstel beperkt. Ook financieel is dat lastig: een woonprobleem wordt dan opgelost met zorggeld, waar we zien dat de budgetten toch al krap zijn. Deze cirkel is moeilijk te doorbreken: een woonprobleem is niet op korte termijn opgelost, maar inwoners blijven daardoor aangewezen op dure niet-passende zorg.

Deze cirkel doorbreken vraagt om een extra inspanning op het gebied van wonen. De gemeente wil daarom kijken hoe een deel van de reserve voor beschermd wonen/ maatschappelijke opvang/ vrouwenopvang kan worden ingezet om op relatief korte termijn het tekort aan passende betaalbare huisvesting voor kwetsbare groepen in Gouda en de regio te verkleinen, waardoor de druk op de (dure) verblijfsvoorzieningen kan worden teruggebracht. In het kader van de grote druk op de woningmarkt in het algemeen en specifiek op het betaalbare en goedkope woningsegment is dan ook in het coalitieakkoord al een opgave 200 extra sociale huurwoningen opgenomen. Het realiseren van meer betaalbare en goedkope woningen zal structureel worden verankerd in de woonvisie.
Daarnaast is er, ook ten behoeve van een ondersteunende sociale leefomgeving, blijvende aandacht vereist voor de invulling van de permanente opdracht van de gemeente om voldoende betaalbare woonruimte te hebben met een goede spreiding over de stad.

Bij ondersteuning vanuit de Jeugdwet of Wmo waar ook een wooncomponent in het budget verdisconteerd is (bijvoorbeeld budget beschermd wonen), is bij ambulantisering van de zorg met zelfstandig wonen een proportionele inzet van zorgbudget voor de bouwinitiatieven mogelijk. De gemeente verkent of de reserve voor beschermd wonen/ maatschappelijke opvang/ vrouwenopvang kan worden ingezet om een incidentele inspanning te leveren zodat het tekort aan passende betaalbare huisvesting voor kwetsbare groepen kan worden teruggedrongen.

Langer thuis wonen voor ouderen

Een andere belangrijke verbinding tussen wonen en het sociaal domein is de ontwikkeling dat steeds meer ouderen langer thuis wonen. Met langer thuis wonen wordt bedoeld: langer zelfstandig wonen op basis van scheiden van wonen en zorg. Dit kan ook in een andere woning zijn dan waar de oudere tot dan toe woonde. Bijvoorbeeld een woning die beter toegankelijk is of dichter bij voorzieningen. Om mogelijk te maken dat ouderen op een prettige manier langer zelfstandig kunnen wonen, zal ook in de periode 2020-2023 worden gewerkt aan:

- Voldoende passende en geschikte huisvesting voor (kwetsbare) ouderen:
  Het actuele woningtekort raakt iedereen die een (andere) woning nodig heeft. Met het stijgen van de jaren komt voor ouderen de vraag aan de orde of de woning nog de juiste woning is. Is de woonomgeving passend? Kan er adequate zorg en ondersteuning aan huis geleverd worden? Om het mogelijk te maken dat ouderen op een prettige manier langer thuis kunnen wonen is voldoende passende en geschikte huisvesting (ook financieel) voor (kwetsbare) ouderen nodig. In de woonvisie komt deze opgave terug. Hierbij speelt ook bewustwording een grote rol; hoe kan je stimuleren dat mensen tijdig gaan nadenken over een volgende stap in hun wooncarrière. Dit om te voorkomen dat op een gegeven moment een 'noodverhuizing' nodig is, omdat de huidige woning echt niet meer geschikt is;
- Een passende woonomgeving:
  De verbinding tussen de sociale en fysieke omgeving is een forse, integrale opgave. Het gaat om zaken als geschikte looproutes en vervoersmogelijkheden, maar ook om voldoende ontmoetingsmogelijkheden. Deze uitwerking vindt onder andere plaats in het project 'inclusieve wijk Westergouwe' en in de '*Lokale Inclusie Agenda*';
- Adequate ondersteuning thuis:
  Het gaat om het opvangen van het gat tussen het verpleeghuis en zelfstandig wonen en om de afstemming met andere zorgwetten (zie paragraaf 4.5). Hierbij is ondersteuning voor mantelzorgers en respijtzorg een aandachtspunt.

Fysieke leefomgeving die meedoen mogelijk maakt

De dagelijkse leefomgeving van mensen behelst ook de fysieke leefomgeving. De manier van wonen en de woonruimte; de mate van mobiliteit; toegankelijkheid van de openbare ruimte en gebouwen maken een omgeving inclusief (of niet). Voor sommigen, denk aan ouderen, mensen met dementie en/of mensen met een beperking, is een passende fysieke leefomgeving welhaast een voorwaarde om mee te kunnen doen.
De verbinding tussen de sociale en fysieke omgeving is daarbij een flinke, integrale opgave, die niet per se meer geld kost, maar soms wel tot andere oplossingen leidt. Deze krijgt bijvoorbeeld zijn beslag in het project inclusieve wijk Westergouwe.

Naast de sociale kant aan de leefomgeving is er daarbij ook een ruimtelijk-fysieke kant. Om inclusief wonen mogelijk te maken is ook een goede inrichting van de fysieke leefomgeving een belangrijke voorwaarde. De investering voor de fysieke leefomgeving wordt gedaan binnen het fysieke domein. Zo wordt er in beginsel geen zorggeld gestopt in aangepast bouwen of drempelvrije straten.

Een goede inrichting van de fysieke leefomgeving draagt bij aan de ambitie om inclusief wonen mogelijk te maken. Deze opgave is onderdeel van de omgevingsvisie, hierin wordt het ambitieniveau vastgesteld, mede in relatie tot andere opgaven die er in het fysieke domein liggen.

De gemeente spant zich in om de fysieke leefomgeving voor mensen met een beperking toegankelijk te maken. Naast de ambities uit de '*Lokale Inclusie Agenda*' die samen met partijen uit de stad zal worden opgesteld, zal de gemeente onderzoeken in hoeverre instrumenten uit de Omgevingswet benut kunnen worden om toegankelijkheid te bevorderen in Gouda.

De gemeente heeft de ambitie om bij de invulling van het VN-verdrag '*mensen met een handicap*' ook te onderzoeken in hoeverre instrumenten uit de Omgevingswet actief benut kunnen worden en zal dit vastleggen in de kaders ten behoeve van de Omgevingswet.

4.2 INVESTEREN IN PREVENTIE

4.2.1 Wat verstaan we onder preventie

Preventie is een term die veel vragen op kan roepen. Vanuit de gedachte dat feitelijk de riolering de beste preventieve maatregel is geweest ter bevordering van de volksgezondheid en je dus heel veel onder preventie kunt scharen, is het in deze nota vooral zaak dat er focus wordt aangebracht. Deze focus vertaalt zich in een aantal opgaves voor de komende jaren. Daarbij is het goed voorafgaand wat houvast te bieden in richtinggevende uitgangspunten.

Kwaliteit van leven als uitgangspunt

De eerste lijn is het loslaten van de gedachte dat preventie altijd een direct aantoonbare kostenbesparing oplevert. De afgelopen jaren is gebleken dat dit een te enkelvoudige benadering is. Enerzijds omdat het effect van preventieve maatregelen vaak lastig te vertalen is naar aantoonbaar minder kosten op cliëntniveau en het ook om effecten op langere termijn gaat. Daarbij speelt ook het zogenaamde boeggolfeffect, wat inhoudt dat er vroeg bij zijn er in eerste instantie juist toe lijkt te leiden dat de hulpvraag toeneemt. Anderzijds is dat omdat verlaging van de uitgaven een doel op zich lijkt terwijl preventie een intrinsiek doel heeft om problemen op een specifiek levensterrein te voorkomen en te verminderen en kwaliteit van leven te verbeteren.
Uitgangspunt voor de inzet op preventie is de ambitie om kwaliteit van leven te verbeteren, in het vertrouwen dat dat uiteindelijk ook tot minder maatschappelijke kosten zal leiden.

Verbinding met Goudse problematiek

Een tweede lijn is dat preventie een containerbegrip is. Het is niet dienend om in abstractie over preventie te praten; de kunst is om het te verbinden met concrete problematiek die in Gouda speelt en die je wilt voorkomen of verminderen. Zoals minder kinderen die in onveiligheid opgroeien, of minder mensen die zich eenzaam voelen. Bij de uitvoering van het beleid wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de stadspeiling en GGD-onderzoeken. In de zomer van 2020 komen de resultaten van de ‘Gezondheidsmonitor Jeugd 2019’ beschikbaar en een jaar later die uit de ‘Gezondheidsmonitor Volwassenen’.

Wettelijk kader

Een derde lijn betreft de wettelijke taken die de lokale overheid heeft en de aanjagende rol die uitgaat van landelijke programma’s. Met name de Wet publieke gezondheid (Wpg) en het Nationaal Preventieakkoord zijn hierin bepalend. Vanuit de Wet publieke gezondheid heeft de gemeente de taak om gezondheidsbeschermende en gezondheidsbevorderde maatregelen te treffen. De Wpg verplicht de raad om een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid op te stellen[8], binnen twee jaar na openbaarmaking van de landelijke nota gezondheidsbeleid. De voorstellen in voorliggende nota zijn gebaseerd op de eerste concepten van deze rijksnota, die in het tweede kwartaal 2020 gepubliceerd wordt. Indien deze publicatie leidt tot de noodzaak aanvullende besluiten te laten nemen wordt daartoe een voorstel voorbereid door het college binnen de wettelijke eis van twee jaar na openbaarmaking. Binnen deze nota sociaal domein wordt er invulling gegeven aan deze nota.

Preventieakkoord

In 2018 is op landelijk niveau door meer dan 70 organisaties het Nationaal Preventieakkoord getekend. De VNG is één van de initiatiefnemers van het akkoord. Verschillende betrokken partijen stellen dat een goede gezondheid van belang is voor het participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Door uitvoering te geven aan het Preventieakkoord leidt dit uiteindelijk tot een betere gezondheid van inwoners, minder verschillen in gezondheid, een hogere levensverwachting, minder zware zorg, lagere kosten voor burgers, werknemers en werkgevers, een duurzame inzetbaarheid van werknemers en een betere start voor kinderen (zie hieronder over een sluitende preventieve aanpak). Om deze slag in preventie te kunnen maken is onder andere het Preventieakkoord opgesteld. Diverse belangen zijn in dit nationale akkoord gebundeld en een integrale aanpak ligt voor de hand. Er is binnen het akkoord gekozen voor drie thema’s: roken, alcohol en overgewicht. De VNG pleit voor een integrale en samenhangende aanpak van gezondheidsproblemen vanuit de brede en complexe achterliggende problematiek (armoede, schulden etc.). De VNG stimuleert daarom gemeenten om regionaal/lokaal een preventieakkoord te ontwikkelen. Dit omdat de aanpak vooral plaatsvindt in de lokale situatie, dichtbij de inwoners. In deze nota ligt de basis voor deze samenhangende aanpak in Gouda.

Daarnaast biedt de nieuwe Omgevingswet kansen. Hierin is opgenomen dat gemeenten in hun omgevingsvisie en omgevingsplannen moeten bepalen hoe zij invulling geven aan bescherming en bevordering van gezondheid. Het gaat hierbij om de verbinding maken tussen het sociale en fysieke domein (zie opgave Gezonde Wijk).

Algemene en specifieke preventie

In de preventieve aanpak binnen het sociaal domein onderscheiden we twee vormen van inzet: enerzijds een preventieve sociale en fysieke leefomgeving voor alle inwoners met basisvoorzieningen zoals buurtontmoetingscentra, sociaal teams en een fysieke omgeving die gezondheid bevordert; en anderzijds gerichte interventies met bewezen effectiviteit met maatschappelijk meetbaar resultaat.

---

[8] Zie artikel 13, tweede lid, Wpg.

Preventie in het sociaal domein is in eerste instantie gericht op het bevorderen van de kwaliteit van leven met als mogelijk neveneffect kostenbesparing op de langere termijn voor de gehele samenleving.

Bij het bepalen van de ambitie en de opgaven in Gouda is het kader voor de invulling van investeringen in preventie:

- **Preventie heeft als eerste doel: verbeteren van kwaliteit van leven;**
- **De inzet op preventie is verbonden met Goudse problematiek;**
- **We geven invulling aan onze wettelijke taken vanuit de Wpg en de Omgevingswet en bevorderen een integrale aanpak;**
- **We onderscheiden een algemene preventieve inzet en gerichte preventieve interventies.**

4.2.2 Ambitie: wat willen we bereiken

Voor inwoners van Gouda is er een preventieve omgeving die hun gezondheid beschermt en bevordert en bijdraagt aan hun vermogen om te participeren en regie op hun leven te hebben. Kinderen zijn extra beschermd, zodat zij gezond en veilig kunnen opgroeien en zich kunnen ontplooien.

4.2.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen

Op onderdelen is de preventieve omgeving in Gouda al aanwezig. We hebben een stelsel van buurtontmoetingscentra, huiskamers en huizen van de buurt en de sociaal teams zijn in Gouda inmiddels een vaste waarde. Deze gemeentelijke gesubsidieerde voorzieningen werken preventief en dragen bij aan vroegsignalering van problematiek. Zij staan dichtbij de inwoner. Wat hier nodig is, is doorontwikkeling door nog meer dan nu verbinding te maken met de behoeften van inwoners in de wijk en samenwerking met de bestaande lokale partners en vrijwilligers(organisaties). Daarbij erkennen we de relatie met de fysieke leefomgeving.
Ook de preventieve werking van sport is onderkend. In het in 2019 door gemeente en tientallen lokale organisaties opgestelde Gouds Sportakkoord is een van de pijlers ‘Meedoen in Gouda’. De versterking van de verbinding sport, zorg, onderwijs en welzijn is daarin een ambitie. Het proberen gebruik te maken van de mogelijkheden die organisatoren van sport- en beweegactiviteiten aanbieden, biedt daarom kansen om ook de kwetsbaren in de samenleving te laten profiteren van de positieve effecten van sport en bewegen.
In paragraaf 4.3 is beschreven wat dit voor het sociaal team betekent. In hoofdstuk 5 gaan we in op vernieuwing in de sturingsinstrumenten (o.a. subsidie).

Gelet op dat waar we in Gouda op voort kunnen bouwen; de wettelijke taken en specifiek de impuls van het Preventieakkoord en de nieuwe Omgevingsvisie en de Goudse problematiek focussen we op drie nieuwe opgaven:

- Sluitende preventieve aanpak voor kinderen en jongeren;
- Een integrale aanpak Gezonde Wijk;
- Inzet op gerichte preventieve interventies.

Sluitende preventieve aanpak gericht op kinderen en jongeren

Levenservaringen zijn ingrijpend en kunnen veel impact hebben op het latere (volwassen) leven. Voor kinderen is het extra van belang hier oog voor te hebben en op te investeren. Bij kinderen en jongeren gaat het erom waar mogelijk de randvoorwaarden te creëren voor een leven waarin zij zich veilig weten, gezond opgroeien en de kans krijgen zich te ontwikkelen. Onderzoek toont aan dat voor kinderen met een goede start in het leven de kans op problemen later kleiner is, of dat deze problemen gemakkelijker het hoofd te bieden zijn. Door kinderen een goede start te geven kan de cirkel van armoede worden doorbroken en intergenerationele overdracht beperkt. Behalve dat we de Goudse kinderen een kans bieden op betere kwaliteit van leven is het daarmee op de langere termijn ook een kostenbesparing. Zo is uit onderzoek bekend dat ingrijpende levenservaringen als mishandeling, scheiding en verslaving van ouders, afgekort: ACE’s[9] (Adversed Childhood Experiences), een enorme impact hebben op de ontwikkeling van kinderen en hun latere leven als volwassenen. Problemen als obesitas, verslaving, gedragsproblemen, gewelddadig gedrag en hartziekten zijn het gevolg, met het risico op overdracht van generatie op generatie. Preventie op ACE’s is dus preventie op het gebied van gezondheid en sociaal-emotioneel welbevinden van inwoners op de lange termijn.

[9] Bron: Vincent Felitti, The ACE Study.

Een specifiek onderzoek door het NJI over kinderen die opgroeien in armoede laat zien dat de focus op voorkomen van schooluitval een preventief effect heeft en kinderen de kans geeft om uit de armoede te komen. Bij jongeren vinden we het van belang dat er aandacht is voor het voorkomen van schulden.
Door bestaande inspanningen te toetsen op effect en doelgroep kunnen we die beter op elkaar laten aansluiten. Zo creëren we ruimte voor bestaande of nieuwe initiatieven waar (meer) behoefte aan is die samen tot een uitbreiding aan ontwikkelmogelijkheden leiden voor de jeugd. Een sluitende aanpak betekent meer samenhang, betere samenwerking en gerichte inzet in de activiteiten gericht op ontwikkeling van kinderen en jongeren, met een heldere koers en steviger sturing.

Activiteiten en middelen die in de sluitende aanpak worden opgenomen zijn o.a.:
- (Landelijk) programma Kansrijke Start (eerste duizend dagen);
- Kinderen in armoede, waaronder het kindpakket en huiswerkbegeleiding voor kinderen;
- Schuldpreventie;
- Preventieve ondersteuningsstructuur op school en in de wijk (inzet van Brede School, en de Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar);
- Gelijke Kansen alliantie;
- Programma Gouda Goed Bezig (kinderen op gezond gewicht);
- *Geweld hoort nergens thuis*;
- Goede aansluiting van jeugdhulp op school.

Daarbij wordt de aansluiting gelegd met het beleid rond voor- en vroegschoolse educatie. Dit beleid richt zich op het voorkomen van onderwijsachterstanden bij kinderen. De middelen hiervoor vallen onder programma 1.

Gouda ontwikkelt een sluitende preventieve aanpak met een heldere koers en stevige sturing. De aanpak richt zich op kinderen en jongeren met als aandachtspunten een kansrijke start, veilig en gezond opgroeien en kunnen meedoen.

Een integrale aanpak Gezonde Wijk

Zoals benoemd is het goed om de verbinding te maken tussen het sociaal en fysiek domein. Met de komst van de omgevingswet worden deze verbindingen versterkt. Een belangrijke waarde in de fysieke leefomgeving van inwoners is hun mentale en fysieke gezondheid. Op tal van manieren kan de omgeving waarin mensen wonen hun gezondheid faciliteren, bevorderen of beschermen. Bekend is bijvoorbeeld dat een groene omgeving de psychische gezondheid bevordert, dat speelgelegenheden de mobiliteit en lichamelijke ontwikkeling van kinderen bevordert, dat meer fietsen en minder autorijden bijdraagt aan een gezonde leefwijze en dat nabijheid en bereikbaarheid van voorzieningen ouderen uitnodigt de deur uit te gaan. Kortom er liggen volop kansen om gezondheid in de fysieke leefomgeving te verbinden met de sociale factoren.
In samenhang met de omgevingsvisie zullen we werken aan een gezonde en leefbare wijk. We ontwikkelen een ‘integrale aanpak gezonde wijk’ waarbij het doel is om concrete gezondheidswinst te boeken. Op basis van gezondheidsgegevens zullen we hiervoor om te beginnen één specifieke wijk aanwijzen, om capaciteit en middelen gericht in te zetten op daar waar we het meeste effect verwachten. Bij het aanwijzen van een wijk wordt onder andere rekening gehouden met de volgende factoren: lage sociale economische status, overgewicht, groen in de wijk en sport/bewegingsmogelijkheden. Primaire inzet is daarbij om de huidige middelen beter te richten en op basis daarvan de doelen te bepalen. Indien er een afweging op zijn plaats is tussen doelstellingen en beschikbare middelen zal dit worden voorgelegd. Bij de uitwerking zal de doelstelling ‘concrete gezondheidswinst’ meetbaar worden gemaakt.

Een integrale aanpak gezonde wijk te ontwikkelen in samenhang met de Omgevingsvisie, waarbij het doel is om concrete gezondheidswinst te behalen.

Inzet op gerichte preventieve interventies

Naast de focus op een sluitende preventieve inzet op kinderen en jongeren en de gezonde wijk, is er de komende jaren handelingsruimte nodig om specifiek in te kunnen zetten op in Gouda ervaren problemen, waar een gerichte aanpak voor nodig wordt geacht. Op basis van de gezondheidsgegevens van de GGD, de lokale cijfers van gebruik van hulp en ondersteuning en landelijke programma’s en gesprekken in de stad

zullen hier keuzes gemaakt worden. Gezien de schaarste aan middelen (preventiebudget en capaciteit) zal de keuze van de onderwerpen bepaald worden door (een combinatie van) de factor maatschappelijke relevantie en de beschikbaarheid van effectieve interventies.
Voornemen is om in ieder geval tot voorstellen te komen op de thema's eenzaamheid en schadelijk middelengebruik. Het college zal bij de besluitvorming gebruik maken van actuele onderzoeksgegevens van de GGD. Deze komen in de zomer van 2020 beschikbaar voor jeugd en in 2021 voor volwassenen.

Wat doen we al: voorbeeld Gouda Goed Bezig
In Gouda loopt al enkele jaren het programma Gouda Goed Bezig dat zich richt op een toename van kinderen met een gezond gewicht. Sportpunt Gouda is hier de spin in het web die met een brede aanpak probeert kinderen aan te zetten tot meer bewegen en gezond eten. De ervaringen in de samenwerking met het ziekenhuis, de GGD, de (brede) school, de sociaal teams e.a. zijn een inspiratie voor de sluitende aanpak die we voorstaan.

Wat doen we al: voorbeeld Scheiden Zonder Schade
Ook in onze gemeente zien we een toename van complexe scheidingen waarbij de scheiding ontaardt in een soms jarenlange juridische strijd, waarbij steeds vaker jeugdbescherming betrokken is.
De regio Midden-Holland is aangesloten bij het regiolab Haaglanden vanuit het landelijk programma Scheiden zonder Schade. Doelstelling van het programma is om de schade voor kinderen die betrokken zijn bij een echtscheiding zoveel mogelijk te beperken. Onder andere door ouders die gaan scheiden en hun kinderen tijdig te voorzien van goede informatie en, daar waar nodig, ondersteuning. Daarnaast wordt in samenwerking met de rechtbank bekeken hoe zorg en recht beter op elkaar afgestemd kunnen worden en worden de juridische procedures bij de rechtbank verkort. Hierdoor proberen we te voorkomen dat problemen escaleren.

4.3 INTEGRALE BENADERING

4.3.1 Wat verstaan we onder integrale benadering

In de eerste jaren na de decentralisaties heeft de gemeente gewerkt aan het organiseren van de nieuwe taken en het op orde krijgen van de uitvoering. De afgelopen jaren is veel geleerd over wat er wel en niet werkt bij de uitvoering van deze taken. Zo zijn de sociaal teams voor Wmo en Jeugd samengevoegd tot een sociaal team 0-100+. Ook is er - na een pilot periode - een integraal team bij de gemeente opgezet voor multiproblematiek en is er een inhoudelijke toets bij de gemeente op de jeugdhulpaanvragen ingevoerd.

Op basis van de opgedane ervaringen blijkt dat de gemeente nog meer dan al gedaan wordt samenhang kan brengen in de aanpak en het aanbod van de verschillende gemeentelijke diensten en kan werken vanuit het perspectief van de cliënt. De belangrijkste inzichten van afgelopen jaren zijn:

- De gemeentelijke toegang is zeer versnipperd georganiseerd vanuit de verschillende afdelingen. Er zijn verschillen in openingstijden, in afspraken over bereikbaarheid en in werkwijzen;
- Investeren in opleiding en ontwikkeling is essentieel om de dienstverlening te verbeteren;
- Een integrale, levensbrede benadering levert winst op voor de cliënt (betere maatwerkoplossing) en is kostenbesparend;
- De dubbelle positie van het sociaal team (onderdeel jeugd) als hulpverlener en toegangsverlener is ingewikkeld voor de medewerker en de cliënt en is niet efficiënt;
- De huidige situatie in de Wmo, waar de toegang tot maatwerk al vanaf de start in 2015 is belegd bij de gemeente en het sociaal team de basishulp verleent, werkt goed;
- De onafhankelijke cliëntondersteuning is gebaat bij sociaal teams die onafhankelijk zijn en geen toegang tot maatwerk verlenen;
- De rechtspositie van de cliënt en de werking van de verordening Jeugdhulp en Wmo is gebaat bij afhandeling door de gemeente.

Onder een integrale benadering verstaan we een benadering waarbij er samenhang is in de aanpak en het aanbod van de ondersteuning aan een cliënt. Dat we denken vanuit

het perspectief van de cliënt en aandacht hebben voor alle aandachtspunten die voor de cliënt van belang zijn. Aanscherping is nodig om deze integrale benadering te realiseren. Dat gaat om:

- Het realiseren van een eenduidige en integrale toegang in de taken die nu lokaal worden uitgevoerd door de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie en het sociaal team;
- Toewerken naar een integraal afgestemd aanbod van ondersteuning (wat bieden we);
- Meer eenduidigheid in hoe we onze inwoners/cliënten willen benaderen.

4.3.2 Ambitie: wat willen we bereiken

De gemeentelijke toegang en dienstverlening in het sociaal domein sluit – binnen de gegeven kaders - optimaal aan bij de persoonlijke situatie en mogelijkheden van de Goudse inwoner met een ondersteuningsvraag. In de gemeentelijke toegang staat de ondersteuningsvraag van de inwoners centraal en wordt eerst gekeken wat er nodig is en pas daarna hoe dat onder welke wet gerealiseerd kan worden. Rechtvaardig, creatief en met een positieve bejegening.

De mogelijkheden die de gemeente biedt in de vorm van ondersteuning is zoveel mogelijk afgestemd over de verschillende wetten heen, waarbij er aandacht is om hiaten, dubbelingen of tegenstrijdigheden in de criteria te voorkomen.
Er is een eenduidige visie op cliëntbenadering die toepasbaar is in de uitvoeringspraktijk, waarbij de gemeente actief leert van de inbreng van cliënten, rolmodellen en ervaringsdeskundigen.

4.3.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen

Herinrichten gemeentelijke toegang en uitvoering

Met ingang van 2021 komt er voor de inwoners van Gouda één toegang voor alle gemeentelijke ondersteuning op grond van de Wmo, Jeugdwet, Participatiewet en Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening. De toegang tot voorzieningen vanuit de Jeugdwet door directe verwijzers zoals vastgelegd in de wet blijft uiteraard ook bestaan.

Het doel is dat inwoners de ondersteuning krijgen die past bij de soms complexe problemen op diverse levensterreinen en daarbij streven we ernaar dat de dienstverlening naast efficiënt ook snel en toegankelijk is, zodat mensen niet het gevoel hebben dat zij in een woud aan (soms tegenstrijdige) regels zijn beland, waardoor zij door de bomen het bos niet meer zien.

Naast het belang van de inwoners ziet de gemeente met de toegenomen verantwoordelijkheid en financiële schaarste de noodzaak om breder te kijken naar de meest effectieve ondersteuningsinterventies, zodat we bijvoorbeeld niet binnen één wet een voorziening afwijzen, die later binnen een ander wettelijk kader tot extra kosten leidt.

De toegang tot maatwerkvoorzieningen is het instrument om inwoners meer perspectief te bieden, en ook één van de mechanismes om binnen de onder druk staande budgetten te blijven. Scherpte op de afbakening naar andere wetten is hierbij van belang, waarbij de juiste ondersteuning bij de juiste persoon terecht komt.
Bij deze ambities passende huidige versnipperde toegang en organisatorische inrichting van uitvoerende afdelingen rondom wettelijke taken niet meer.

Hoe gaan we dat realiseren

Eén toegang betekent eenduidigheid in de te gebruiken kanalen voor de inwoner om de gemeente te benaderen en een eenduidige dienstverlening. Het staat de inwoner vrij te kiezen op welke manier hij de gemeente benadert. Daarbij wordt gestuurd op het voorkomen van het dubbel uitvragen van informatie. De toegang sluit aan bij de gemeentebrede dienstverlening in de frontoffice rekening houdend met de dynamiek en complexiteit van het sociaal domein.
De uitvoerende afdelingen in het sociaal domein worden vanaf 2021 op grond van een combinatie van levensfasen en leeftijd van de inwoners vormgegeven. Hierbij staat de wet niet centraal, maar de levensfase en situatie waarin de inwoner zich bevindt. Het gaat niet alleen om het herinrichten van de organisatie. De benodigde aanpak is breder en gaat over eenduidige dienstverlening, inrichting van werkprocessen en ICT zodat deze faciliterend zijn, samenwerking over afdelingen heen plus ontwikkeling en opleiding van medewerkers. Goed opgeleide en gemotiveerde medewerkers in de uitvoering maken het verschil.

De integrale benadering is hierbij de basis. We maken enkelvoudige vragen echter niet complex. We zoeken naar een juiste balans tussen een integrale (meer generalistische blik) en de vakinhoudelijke expertise die binnen de gemeentelijke uitvoering worden geborgd. Deze wijze van organiseren sluit het beste aan bij het perspectief van de inwoner. Dit stimuleert integraal denken en werken en stimuleert de samenwerking over de wetten in het sociaal domein heen. Waar nodig pakt de gemeente de regie om in afstemming met andere organisaties tot de beste oplossing te komen voor Goudse inwoners. Inwoners hebben immers niet alleen te maken met gemeentelijke wet- en regelgeving in het sociaal domein. Met name bij meervoudige problematiek zijn ook andere instanties betrokken en wettelijke kaders van toepassing. Dit kan voor inwoners complex zijn. Er zal dan ook aandacht zijn voor de overgangen tussen wettelijke kaders en de samenwerking met de andere instanties (zorgkantoor, zorgverzekeraar, UWV).

De huidige werkwijze waarbij een deel van het budget gebruikt wordt voor 'ontschotte' oplossingen op maat wordt gecontinueerd. In de praktijk wordt dit budget ingezet voor eenvoudige oplossingen, waarbij een doorbraak of snel resultaat gewenst is.

Bij de gemeentelijke toegang tot ondersteuning in het sociaal domein is een integrale benadering de basis. We maken enkelvoudige aanvragen niet complex.

Positionering sociaal team en toegang tot maatwerkvoorzieningen

Met de ambitie om voor de inwoners van Gouda één toegang tot maatwerkvoorzieningen[10] te organiseren, verandert de positionering van het sociaal team. Het huidige hybride model met een combinatie van enerzijds het bieden van (kortdurende) laagdrempelige hulpverlening en anderzijds een gemandateerde toegangsfunctie voor de jeugdhulp is tegenstrijdig met de wens om tot een echt integrale toegang bij de gemeente te komen.

De toegang tot maatwerkvoorzieningen verloopt vanaf 2021 via de integrale gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Daarmee vergroten we de mogelijkheden voor een passende maatwerkoplossing bij meervoudige (complexe) problematiek en is voor de inwoner een eenduidige toegang geregeld.

De gemeentelijke toegang tot maatwerkvoorzieningen voor het sociaal domein wordt zoveel mogelijk in de gemeentelijke organisatie belegd waardoor snelheid en integraliteit wordt bevorderd.

Focus op basishulp bij het sociaal team

Met het wegvallen van de toegangsfunctie en de zorgcoördinatie kan het sociaal team zich richten op het verlenen van basishulp: laagdrempelige hulp en ondersteuning aan inwoners, juist ook voor inwoners met een beperkte zelfredzaamheid. Doel is de zelfredzaamheid en participatie van inwoners te vergroten en jeugdigen te ondersteunen bij het gezond en veilig opgroeien.

Vanaf 2021 behouden we de gebiedsgerichte aanpak van het sociaal team in de drie gebieden, evenals het werken met goed geschoolde T-shaped sociaal werkers[11]. De benaderingswijze om bij elke hulpvraag ook op zoek te gaan naar de kracht en kwaliteiten van inwoners en oplossingen te zoeken in het sociaal netwerk, de wijk en andere laagdrempelige voorzieningen wordt nog meer gemeengoed. De verbinding met het vrijwillig kader en de wijk biedt namelijk nog veel onbenutte mogelijkheden.

De sociaal makelaars in het team zijn hier een belangrijke kracht gebleken die de gemeente graag behoudt om kansen verder te benutten.

De gemeente ziet dat het sociaal team nog effectiever kan opereren als zij focust op: het ontwikkelen van een collectief aanbod op basis van individuele hulpvragen, het verstevigen en profileren van de basishulp voor jeugdigen en gezinnen en het verstevigen van de samenwerking in de wijk met andere laagdrempelige voorzieningen; vrijwilligersorganisaties, scholen en huisartsen.

---

[10] Voor de leesbaarheid wordt hier de term 'maatwerkvoorzieningen' gebruikt. In de verschillende wetten worden hiervoor echter verschillende termen gebruikt. Gedoeld wordt op de voorzieningen waarvoor een beschikking van de gemeente nodig is en dus een individuele toets plaats vindt.

[11] Een T-shaped professional werkt als generalist met algemene competenties van de sociaal werker richting de inwoner (horizontale balk van de T) en heeft binnen het team specialistische kennis (bijvoorbeeld psychische kwetsbaarheid of inkomensvraagstukken) waar teamleden een beroep op kunnen doen (verticale balk van de T).

Vanaf 2021 zien we het bieden van laagdrempelige hulp en ondersteuning aan inwoners als kerntaak van het sociaal team.

Vormgeving onafhankelijke cliëntondersteuning

Vormgeving onafhankelijke cliëntondersteuning
De onafhankelijke cliëntondersteuning (OCO) in het sociaal team is de afgelopen jaren onderwerp van gesprek geweest. Net als elders in het land is er de worsteling met het al dan niet onafhankelijk zijn. In Gouda is daarom het initiatief genomen om via de zgn. "koploperaanpak" met ondersteuning van Movisie tot een passende invulling van de cliëntondersteuning te komen. De resultaten van deze koploperaanpak zijn betrokken bij de keuzes. Gezien ook de ervaringen van de afgelopen jaren en ervan uitgaande dat de integrale toegang tot maatwerk volledig bij de gemeente is belegd, kiezen we voor een koers langs vier lijnen:

- De wettelijke taak onafhankelijke cliëntondersteuning is een herkenbaar te onderscheiden onderdeel van de sociaal teams;
- Vanuit deze taak zorgt het sociaal team voor afstemming en samenwerking met de brede samenstelling van cliëntondersteuners (formele en informeel) in de Goudse samenleving. De cliëntondersteuners maken gebruik van elkaars expertise en zijn samen verantwoordelijk voor het uitvoeren van een kwalitatief goede cliëntondersteuning;
- Voor inwoners is zichtbaar waar zij hun onafhankelijke cliëntondersteuning kunnen vinden en wat zij daarvan mogen verwachten;
- Er is een platform van cliëntondersteuners waar op basis van praktijkervaringen uit het veld algemene signalen en knelpunten worden teruggekoppeld met suggesties ter verbetering om zo de ondersteuning van individuele cliënten te verbeteren.

Oog houden voor inwoners die de toegang niet zelf vinden

Sommige inwoners die hulp nodig hebben, vinden niet vanzelf de toegang. Zij mijden zorg actief, of hebben geen idee dat ze ergens ondersteuning kunnen krijgen, of komen via een andere route binnen.
Voor kwetsbare inwoners zoals zorgmijders, dak- en thuislozen, statushouders, gedetineerden of inwoners die te maken hebben met forensische zorg is het cruciaal dat er goede samenwerking is tussen gemeente met zowel het sociaal team als de zorg en ondersteuning voor complexere problematiek zoals bijvoorbeeld ondergebracht bij zorgaanbieders en vanaf 1 januari 2021 het zorg- en veiligheidshuis. Er zal dan ook worden gewerkt aan samenwerkingsafspraken tussen de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, de sociaal teams, en de intensieve zorg die veelal (boven)regionaal georganiseerd is.

Oog voor de mantelzorger

Gemeenten hebben de wettelijke taak om mantelzorgers te ondersteunen en een jaarlijkse blijk van waardering te geven. In de periode 2020-2023 willen we de positie van mantelzorgers verder verbeteren. Daarom zetten we in op wat goed werkt:

- Informatie en advies voor mantelzorgers;
- Individuele ondersteuning voor mantelzorgers via de sociaal teams;
- Praktische ondersteuning bestaande uit in ieder geval hulp bij het huishouden;
- Waardering van mantelzorgers via een jaarlijkse blijk van waardering en met bijeenkomsten;
- Erkenning, waardering en ondersteuning van jeugdige mantelzorgers;
- Beschikbaarheid van respijtzorg (zoals logeerzorg);
- Inloop in de buurt (niet alleen voor mantelzorgers);
- Informele ondersteuning (via het netwerk of vrijwilligers).

Om de positie van mantelzorgers verder te verbeteren, krijgt de mantelzorgondersteuning op verschillende plekken de aandacht. Het is daarbij goed om te benoemen dat uit de ervaringen van de afgelopen jaren blijkt dat er veel verschillende mantelzorgers zijn met verschillende wensen en behoeften. Sommigen ervaren voldoende steun vanuit hun eigen netwerk en doen geen beroep op de overheid. Voor wie wel ondersteuning nodig heeft zijn er verschillende aanpakken en ondersteuningsmogelijkheden nodig. In 2020-2023 gaan we de positie van mantelzorgers verbeteren in de sociaal teams, door alertheid in de eigen gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, en in onze rol als opdrachtgever bij de inkoop van Wmo/jeugd. En tot slot blijft het verbeteren van de mogelijkheden van respijtzorg voor de groep mantelzorgers die daar buiten het eigen informele netwerk behoefte aan heeft, op de agenda staan. Hierbij is tevens de afstemming tussen de zorgwetten (Wlz, Zvw, Wmo en Jeugdwet) van belang.

Integraal gemeentelijk ondersteuningsaanbod

Een integrale toegang is een begin. Zoals hiervoor aangegeven zetten we in op het creëren van een gemeentelijke toegang voor alle maatwerkvoorzieningen. Daarnaast is

ook de inhoudelijke afstemming van het ondersteuningsaanbod over de wetten heen van belang. Daarbij is de opgave om het goede te behouden, maar te bezien in hoeverre er sprake is van hiaten, dubbelingen of tegenstrijdigheden. Dat kan gaan over de ondersteuning zelf, of over de voorwaarden die gehanteerd worden.
Deze voorwaarden zijn vaak vastgelegd in wetten, verordeningen en regelingen. Voor de Wmo en Jeugdwet zijn die op een ander detailniveau vastgelegd in de wet dan op het gebied van werk, inkomen en schuldhulpverlening. Dat maakt dat afstemming niet een eenvoudige klus zal zijn. Overigens is in de proeftuin integrale toegang geconcludeerd dat de huidige wet- en regelgeving meestal geen belemmering vormt om tot oplossingen te komen.

Tegelijk blijkt wel dat de juridische kaders en met name de toepassing ervan niet altijd optimaal op elkaar aansluiten en soms tegenstrijdigheden bevatten. Zo worden bijvoorbeeld voor verhuiskosten in de verschillende regelingen verschillende vergoedingen gehanteerd. Als daar een inhoudelijke argumentatie voor is, dan is dat uitlegbaar. Op deze manier is echter nog niet naar de regelingen gekeken.
Om de integrale toegang beter te ondersteunen, en het voor inwoners, hulpverleners én medewerkers uit de toegang eenvoudiger te maken om ook integraal onze inwoners te benaderen is het van belang dat er een goed afgestemd, eenduidig aanbod aan ondersteuning beschikbaar is: los van op grond van welke wet, verordening of beleidsregel. Daar waar het nodig is om juridische kaders aan te passen, zal het college hier actie op ondernemen. Van groot belang is om hier ook juist de ervaringen vanuit de uitvoering bij te betrekken. Ook zal hier de overweging zijn: gaan we zaken in een regeling of verordening vastleggen of valt dit onder de invulling van maatwerk. En hoe interpreteren we onze ruimte in landelijke of lokale uitzonderingsbepalingen en hoe passen we dat toe in de uitvoering? Met het oog op de impact van de omvorming van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie en het belang van het betrekken van de uitvoering zal de totstandkoming van een integraal ondersteuningsaanbod gefaseerd opgepakt worden gedurende de looptijd van deze nota.

De gemeente streeft naar een integraal ondersteuningsaanbod in het sociaal domein.

Cliëntbenadering

Hoe benaderen we cliënten

Naast de wijze van organisatie is het – zeker in het sociaal domein – van belang hoe de inwoner met een vraag wordt benaderd door de organisatie en hoe verschillende inhoudelijke afwegingen worden gemaakt bij de invulling van de ondersteuning.
De integrale benadering is de basis; ofwel: we gaan naast de inwoner staan, houden het perspectief van de inwoner als uitgangspunt en zoeken (samen met de inwoner en zijn netwerk) naar een samenhangende oplossing op alle vraagstukken waar de inwoner mee te maken heeft.

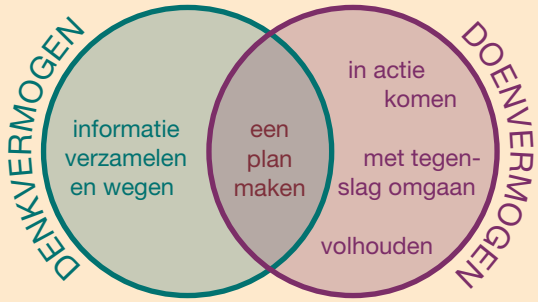
Naast de inwoner staan

We kiezen er voor om onze cliënten te benaderen op basis van gelijkwaardigheid, passend bij wat de inwoner nodig heeft. We staan daardoor niet met de blik vanuit de wet en regelgeving tegenover de inwoner, maar naast de inwoner en bekijken samen hoe we tot een oplossing kunnen komen, waarbij we actief gebruik maken van de krachten en het netwerk van de inwoner. Bij het inschatten van de zelfredzaamheid van de inwoner maken we gebruik van recente inzichten uit de gedragspsychologie zoals uitgewerkt in het WRR rapport[12]: '*weten is nog geen doen*'. We hebben zowel aandacht voor informatie en kennis ('denkvermogen') als ook vermogen om de kennis toe te passen en tot actie over te gaan ('doenvermogen'). We zijn alert op het onderscheiden van niet weten, niet kunnen en niet willen en houden hier rekening mee bij de te kiezen oplossingsrichting. Daarbij hebben we oog voor de vraag in hoeverre inwoners en hun netwerk in staat zijn om zelf regie te voeren en hun mogelijkheden te benutten.

[12] WRR 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid' (2017).

WRR: weten is nog geen doen

De hedendaagse samenleving stelt hoge eisen aan de redzaamheid van burgers. Op cruciale onderdelen van het leven wordt van burgers veel alertheid gevraagd. Kennis en intelligentie (denkvermogen) alleen zijn niet genoeg voor redzaamheid. Ook mensen met een goede opleiding en een goed inkomen kunnen in moeilijkheden komen. Dat is niet omdat hun intelligentie of kennis tekortschiet, maar omdat er een beroep wordt gedaan op allerlei andere vermogens, zoals het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel te houden, en om vast te houden aan goede voornemens (doenvermogen). Dat geldt zeker op momenten dat het leven tegenzit, zoals bij een echtscheiding, faillissement of ontslag.



Aan de basis van het doenvermogen liggen een drietal persoonskenmerken: temperament, zelfcontrole en overtuiging. Het denk- en doenvermogen samen bepalen het mentale vermogen. Stress en mentale belasting zetten mentale vermogens onder druk.

Het rationalistische perspectief, waarbij de juiste kennis automatisch leidt tot de juiste daden, blijkt niet altijd het realistische perspectief te zijn. Het realistische perspectief is dat mensen niet altijd handelen, ondanks hun goede voornemens. Weten leidt niet altijd tot doen.

Deze inzichten worden vertaald naar de uitvoeringspraktijk en kunnen behulpzaam zijn bij het kiezen van de juiste maatwerkoplossing.

Inhoudelijke afwegingen

Een meer integrale blik op de invulling van de ondersteuning vergt ook een weging van verschillende elementen. Deze vragen om inhoudelijke uitgangspunten, waarbij gedacht kan worden aan:

- Bestaanszekerheid is een voorwaarde om te kunnen ontwikkelen (aandacht voor o.a. voorkomen huisuitzettingen, voldoende geld om de maand door te komen, terugbrengen van de druk die schulden met zich meebrengt, veiligheid).
- Werk en actief participeren in de samenleving draagt stevig bij aan het welzijn en de gezondheid van inwoners. We schrijven mensen niet af, maar kijken naar de mogelijkheden die er nu zijn. Daarom biedt de gemeente een passend ondersteuningsaanbod en blijft gericht op de toekomst.
- We hebben oog voor rechtmatige uitvoering van de wettelijke taken.

Ten behoeve van de ondersteuning van de beweging naar een integrale uitvoeringsorganisatie zullen inhoudelijke uitgangspunten worden vertaald in een handelingsperspectief.

In dialoog met cliënten

Gouda wil een lerende organisatie zijn. De input van cliënten is daarbij cruciaal. Naast de gebruikelijke onderzoeken naar cliëntervaring en cliënttevredenheid, is het daarom ook van belang dat de gemeente actief in dialoog gaat met haar inwoners. Dit kan op veel verschillende manieren, waarbij o.a. gedacht kan worden aan rondetafelgesprekken, spiegelmomenten, gezamenlijke cliëntreizen, betrekken van ervaringsdeskundigen. De vorm zal afgestemd moeten worden op met wie het gesprek gevoerd wordt en de vragen die we willen stellen. De goede ervaringen die we daarin hebben opgedaan met ervaringsdeskundigen bij de uitvoering van schuldhulpverlening[13] worden daarbij betrokken.
Wat vinden zij van onze dienstverlening? Heeft het contact geleid tot een goede oplossing? Blijken er nog knelpunten te zitten die onderbelicht zijn in het beleid? Door actief de dialoog te zoeken met inwoners en cliënten kunnen we hun ervaringen volwaardig mee laten wegen om ons beleid en uitvoering nog beter aan te laten sluiten. Daarbij is het van belang dat we naar een goede afspiegeling van onze inwoners zoeken.

[13] Naar aanleiding van een motie van de raad november 2017.

Zo komen we ook in gesprek met hen die dat uit zichzelf niet zo gemakkelijk opzoeken. De inbreng van inwoners over hoe de dienstverlening en het beleid ervaren wordt, is van groot belang om de ondersteuning en zorg beter te laten aansluiten bij de behoeften van onze inwoners. De gemeente wil actief leren om haar beleid en uitvoering beter aan te laten sluiten bij de behoeften van cliënten.

Bezien wordt in hoeverre de plannen binnen de huidige verordening cliënt- en burgerparticipatie passen. Indien het nodig blijkt de verordening aan te passen om de voornemens te kunnen realiseren, zal het college hiertoe een voorstel aan de raad doen.

De gemeente wil een lerende organisatie zijn en gaat daarom in dialoog met haar inwoners over de vraag hoe de uitvoering, de dienstverlening en het beleid worden ervaren en wat verbeterd kan worden.

Om een periodieke verbetercyclus te borgen stelt het college jaarlijks een plan van aanpak cliëntervaring op waarin zowel conclusies, verbeterpunten, als focuspunten voor het komend jaar worden vastgelegd. De GASD en GCR worden betrokken bij de totstandkoming van dit plan.

4.4 STUREN OP KWALITEIT VAN ONDERSTEUNING

4.4.1 Wat verstaan we onder sturen op kwaliteit van ondersteuning?

Indien een inwoner in aanmerking komt voor intensieve ondersteuning of maatwerkvoorzieningen dan is het cruciaal dat de kwaliteit van de ondersteuning geborgd is. De uitvoering en invulling van deze ondersteuning heeft de gemeente op verschillende manieren belegd: deels in eigen beheer zoals bij schuldhulpverlening en een deel van de toeleiding naar werk, voor een groot deel is de uitvoering ingekocht of belegd bij andere partijen. Bijvoorbeeld door het inkopen van maatwerkvoorzieningen jeugd en Wmo, Veilig Thuis via de RDOG, beschut-werk-plekken via Promen of re-integratietrajecten bij partijen uit de markt. Hierbij wordt vaak regionaal of bovenregionaal samengewerkt omdat de taken om een ander schaalniveau vragen.

Hoe stuurt de gemeente er op dat haar inwoners kwalitatief goede ondersteuning ontvangen van aanbieders van maatwerkvoorzieningen, van de taken die bij de RDOG zijn belegd of andere vormen van ondersteuning die (boven)regionaal zijn belegd? Hoe zorgen we dat we weten wat cliënten krijgen, en zorgen we dat er de goede dingen gebeuren?
En hoe sturen we op ondersteuning bij complexe problematiek waar we als gemeente moeten samenwerken met andere gemeenten en met organisaties die ook een wettelijke taak hebben.

4.4.2 Ambitie: wat willen we bereiken

Kwalitatief goede ondersteuning, waarbij de ondersteuning beschikbaar blijft als dat echt nodig is. De juiste zorg op de juiste plek, met een goede balans tussen keuzevrijheid en beheersbaarheid en rechtmatigheid.

4.4.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen

Opgave: kwaliteit re-integratietrajecten Participatiewet
In het kader van de Participatiewet koopt de gemeente ook re-integratietrajecten in. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het lastig is om de effectiviteit daarvan vast te stellen, mede omdat cliëntgroepen onderling zelden vergelijkbaar zijn en de economische conjunctuur sterk van invloed is op de te behalen resultaten. Wel heeft het zin om goed te monitoren op de voortgang van trajecten, en actief te blijven sturen op de uitkomsten van tussentijdse evaluatie bij de inkoop van re-integratietrajecten. De ervaring van cliënten zal worden meegenomen bij het afwegen van keuzes bij de inkoop van trajecten.

Opgave: Verbetering kwaliteit aanbod maatwerk Wmo & Jeugdwet
Kwetsbare inwoners moeten kunnen rekenen op ondersteuning van voldoende kwaliteit. Dat wil zeggen dat de ondersteuning veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is. De ervaring van de afgelopen jaren is dat dit niet altijd vanzelf goed gaat en er ook zorgaanbieders zijn die niet het belang van de cliënt voorop hebben staan. Dit vraagt om meer toezien en sturing vanuit de gemeente. De huidige contracten voor Wmo en Jeugd worden verlengd tot en met 2022.

Binnen de huidige contracten wordt bezien waar kwaliteitseisen aangescherpt kunnen worden, zowel voor nieuwe als bestaande aanbieders. De verwachting is dat dit zal leiden tot minder aanbieders. Vanuit het oogpunt van kwaliteit en rechtmatigheid is goed contractmanagement cruciaal. De ervaring heeft geleerd dat het niet alleen gaat om het stellen van kwaliteitseisen, maar ook om het toezien op het voldoen aan die kwaliteitseisen.

Met het huidige grote aantal aanbieders is de beheersbaarheid een vraagstuk. Bij diensten met veel gecontracteerde partijen (zoals bijvoorbeeld het product 'begeleiding') wordt bekeken of toetreding van nieuwe aanbieders beperkt kan worden tot alleen aanbieders die van toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de aanbieders die reeds gecontracteerd zijn. Een dergelijke beperking heeft geen invloed op de keuzevrijheid op zichzelf, maar leidt tot een beperking op een ongebreidelde groei van aanbieders en draagt bij aan een evenwichtiger aanbod binnen het zorglandschap.

Bij de toelating van nieuwe aanbieders voor ondersteuning op grond van de Wmo en Jeugdwet wordt onderzocht hoe meegewogen kan worden of zij van toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de reeds gecontracteerde aanbieders. Daarnaast wordt bezien waar kwaliteitseisen voor nieuwe en bestaande aanbieders aangescherpt kunnen worden.

Oog voor versterken rechtmatigheid

Naast het toezien op de kwaliteit zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Binnen de Participatiewet is dat al langer een verantwoordelijkheid. Voor Jeugd en Wmo staat dit in de uitvoering nog in de kinderschoenen. Signalen over fraude respectievelijk misbruik van gelden die besteed hadden moeten worden voor zorg bereiken steeds vaker de media. Het is een illusie te veronderstellen dat dergelijke situaties zich alleen buiten Gouda voordoen. Nu de decentralisaties in rustiger vaarwater zijn gekomen, kunnen we de aandacht meer richten op het borgen van de rechtmatigheid. Frauduleus gebruik ondermijnt namelijk het stelsel en de achterliggende solidariteitsgedachte. Daarbij zoekt de gemeente de samenwerking in de sociale keten met diverse (overheids)diensten, op basis van het samenwerkingsconvenant van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams.

Kwaliteit en rechtmatigheid zijn vaak onderling verbonden. Waar de kwaliteit onvoldoende is, is de kans eerder aanwezig dat onrechtmatigheid zich zal voordoen en andersom. Het is dan ook van belang om de aanpak in samenhang te doen, zodat minder zelfredzame inwoners beschermd worden en er tegelijk integer gebruik gemaakt wordt van publieke middelen. Bij de aanpak staan de volgende uitgangspunten centraal:

- Voorkomen is beter dan genezen: investeren in een goede beoordeling bij de toekenning van de voorziening, Pgb-vaardigheidstoets, heldere en duidelijke voorwaarden in de besluiten en heldere toelatingscriteria en screening voor nieuwe aanbieders;
- We zetten in, daar waar het meeste risico is: onderzoeken naar kwaliteit en rechtmatigheid zijn arbeidsintensief (zowel voor de gemeente als voor aanbieders), deze zullen dan ook gericht ingezet worden;
- Inwoners mogen vertrouwen op door de gemeente gecontracteerde partijen;
- Schadelastbeperking boven terugvordering. Terug- en invordering op grond van de Wmo en Jeugdwet is complex. De gemeente richt zich in eerste instantie op het beëindigen van ongewenste situaties.

Gouda zet actief in op toezien en toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid, opdat onze inwoners kunnen rekenen op kwalitatief goede zorg, waarbij de balans met administratieve lasten scherp in de gaten gehouden wordt.

Inkoopsystematiek van maatwerkvoorzieningen Wmo & jeugd

Gouda hecht waarde aan langdurige contracten, waardoor er zorgvuldigheid, rust en duidelijkheid ontstaat voor cliënten en aanbieders. Daarbij zien we in het land dat op diverse plekken wordt geëxperimenteerd met vernieuwende inkoopsystematieken. Daar zitten grote inspanningen en risico's aan in de implementatie. Aangezien een nieuwe inkoopsystematiek ook veel capaciteit, geld en inzet vraagt van zowel aanbieders als gemeenten, heeft Gouda de voorkeur om op dit gebied trendvolger te zijn en de ervaringen die elders in het land worden opgedaan mee te wegen bij haar keuze voor de nieuwe inkoopperiode.

Ook inwoners en aanbieders hebben belang bij rust en het vermijden van wisselingen zonder dat dit daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft. Daarmee wordt gezorgd dat er zoveel mogelijk middelen in daadwerkelijke ondersteuning terecht komen en niet in de

bureaucratie en ingewikkelde inkoopprocessen, tijdelijke contracten en of investeringen in trainingen. Gouda zet daarom in op continuïteit en stabiliteit in de inkoopcontracten voor maatwerkvoorzieningen. Daarbij biedt de evaluatie van het afgelopen inkoopproces goede aanknopingspunten om tot optimalisatie te komen. Samen met de gemeenten uit de regio is reeds besloten om de huidige contracten te verlengen tot en met 2022, daarna kunnen ze nog tot en met 2024 worden verlengd.

De inzet van Gouda in de regio is om de huidige inkoopcontracten tot eind 2024 te verlengen, tenzij ingrijpende ontwikkelingen nopen tot eerdere actie. In de tussenliggende periode wordt ingezet op optimalisatie van de kwaliteit en rechtmatigheid.

De inzet van Gouda is om regionaal te blijven samenwerken. Gouda zet in op het starten met een gezamenlijke visievorming in 2022 met de gemeenten uit de regio voor de inkoop van maatwerkvoorzieningen vanaf 1 januari 2025.

Urgentie op afbakening Jeugdwet

De kosten voor jeugd laten een sterk stijgende trend zien, zowel landelijk, regionaal als in Gouda. Het sturen op de kosten voor jeugdhulp is lastig: er zijn veel verschillende knoppen, die vaak een waterbedeffect hebben op andere vormen van hulp en ondersteuning. Ook leidt de aanzienlijke stijging van het aantal aanvragen en meldingen tot de vraag hoe we zorgen dat de jeugdhulp betaalbaar blijft en dat er op de steeds krappere arbeidsmarkt voldoende capaciteit beschikbaar blijft om diegenen te helpen die dat het meest nodig hebben.
Dit vraagt om een discussie over de afbakening van de Jeugdwet en om realistische verwachtingen vanuit de maatschappij. In hoeverre moeten we als maatschappij bijvoorbeeld ook accepteren dat niet alle problemen oplosbaar zijn, dat niet alles in het leven maakbaar is en dat tegenslag, verdriet, rouw en pijn ook bij het leven horen? En tegelijk is de terechte vraag: waar is wel echt ondersteuning vereist, en zou dat niet juist eerder moeten worden ingezet? Deze spanning tussen normalisatie aan de ene kant en de wens tot vroegsignalering aan de andere kant is het continue balanceren om de betaalbaarheid en de solidariteit van het stelsel te behouden. Vanuit het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht is een advies opgeleverd aan de Tweede Kamer ‘De kracht van wijd reiken’ (maart 2020). Kern van dit advies is dat de oplossing niet gezocht hoeft te worden in een wetswijziging, maar dat er binnen de bestaande kaders ruimte is voor transformatie. Voor de afbakening van de Jeugdwet zal gebruik gemaakt worden van de bevindingen uit dit advies.

Overgang 18- naar 18+

Bij de overgang van 17 naar 18 jaar komt een inwoner van het ene op het andere moment in een ander wettelijk kader. De afgelopen jaren is reeds ingezet op het soepeler maken van deze overgang, zowel op rijksniveau met het mogelijk maken van verlengde pleegzorg als ook de lokale inbedding van deze overgang.
Dit blijkt echter nog steeds aandacht nodig te hebben. Zo moeten aanbieders bij 17-jarigen een plan van aanpak maken, maar blijkt dit nog niet altijd te worden uitgevoerd. Hierop is meer inzet en druk nodig om de afspraken ook daadwerkelijk tot uitvoer te laten komen en eventuele knelpunten op te lossen.
Daarnaast zijn er ook allerlei andere regelingen en voorzieningen die leeftijdsafhankelijk zijn en er komt dus veel op de jongere en ouder(s)/verzorger(s) af. En naast de wettelijke veranderingen is dit ook een ingewikkelde levensfase waar vaak vraagstukken uit meerdere domeinen samen komen. Bij de vormgeving van de integrale gemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor het sociaal domein wordt een belangrijk deel van deze overgang binnen één afdeling belegd, wat bijdraagt aan het soepeler maken van de dienstverlening en informatievoorziening.

Trend toename meldingen

De meldingen bij veilig thuis, centrum voor seksueel geweld en in de jeugdbeschermingsketen laten al enige tijd een stijgende trend zien. Dit is met name het gevolg van de per 1-1-2019 aangepaste Wet Meldcode, maar een precieze duiding van de oorzaken is niet voorhanden. Wel is duidelijk dat deze trend zich niet tot Gouda beperkt, maar aansluit bij het landelijke beeld. Het baart zorgen: hoe zorgen we dat de zorg beschikbaar blijft voor wie dat het hardst nodig heeft? Wat gebeurt er als er wachttijden ontstaan? En zijn er wel genoeg mensen op de arbeidsmarkt om het werk te verzetten? Hoe voorkomen we dat kinderen in schrijnende situaties komen zonder perspectief? En dat daardoor spanningen binnen gezinnen ontaarden in structureel geweld? De insteek is om kinderen veilig en gezond op te laten groeien.

De gemeente Gouda zet, in verband met de toename van het aantal meldingen, in op:

- Ssturen op efficiëntie in de uitvoering;
- Zo min mogelijk wachtlijsten laten ontstaan, en wachttijden te beperken;
- De hogere kosten naar evenredigheid te verdelen onder de gemeenten met wie we samenwerken;
- Deskundigheid van lokale professionals te versterken in het werken met veiligheidsplannen, het inzetten van hulp die nodig is om directe veiligheid te creëren en het werken aan duurzame veiligheid;
- Eerdere signalering van complexe problemen en effectievere samenwerking in de jeugdbeschermingsketen;
- Voorkomen van onnodige meldingen.

Domeinoverstijgend samenwerken

Een relatief klein deel van onze inwoners heeft te maken met complexe problematiek die ondersteuning vanuit verschillende disciplines en domeinen vereist. In de uitvoering zijn verschillende partijen die een rol hebben bij de ondersteuning. Het realiseren van een effectieve samenwerking tussen al deze verschillende partners is niet altijd even gemakkelijk, maar wel belangrijk: het doel is dat de inwoner beter wordt geholpen. Daarbij werkt Gouda samen met de regiogemeenten in Midden-Holland, en (omringende) jeugdhulp- en veiligheidsregio's. De schaalgrootte is te klein om voorzieningen voor Gouda alleen te organiseren en binnen wet- en regelgeving wordt gestuurd op regionale samenwerking.

De historische wijze van organisatie van taken in de domeinen veiligheid en zorg heeft op sommige punten tot een onnodige complexiteit van organisaties geleid. Concreet gaan we aan de slag met:

- Het instellen van het Zorg- en Veiligheidshuis. Als onderdeel van de RDOG wordt hier een vereenvoudigingsslag gemaakt. Hierbij wordt het Veiligheidshuis en de sector Maatschappelijke Zorg en Veilig Thuis van de RDOG samengevoegd in één nieuwe dienst binnen de RDOG;
- De Wet verplichte GGZ. Deze zorgt met ingang van 1 januari 2020 voor een nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten. De uitvoering van deze taak beleggen we samen met de regiogemeenten bij de RDOG, aansluitend op de beweging van het opzetten van het Zorg- en Veiligheidshuis.

4.5 SAMENHANG MET DE WET LANGDURIGE ZORG EN ZORGVERZEKERINGSWET

4.5.1 Wat verstaan we onder samenhang met de Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet

Met de verschuiving van taken naar gemeenten zijn er nieuwe raakvlakken ontstaan tussen het gemeentelijk sociaal domein en de uitvoering van de Wet Langdurige Zorg (Wlz) uitgevoerd door zorgkantoren, bijvoorbeeld rond de ouderenzorg. Hetzelfde geldt voor de Zorgverzekeringswet (Zvw), bijvoorbeeld rond de GGZ. De Wlz en Zvw kennen andere regimes, sturingsmechanismen en andere regionale indelingen dan de Wmo, Jeugdwet, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Samenwerkingsvisie zorg en sociaal domein Midden-Holland[14]

‘We willen voor onze inwoners een duurzame inrichting van zorg en welzijn bereiken, waarbij de inwoner en de eigen regie centraal staan.’

Centraal staat wat nodig is voor de inwoners, niet wat aanbieders gewend zijn aan te bieden. Dit betekent een omslag in denken, waarbij alle partijen zich richten op gedrag en gezondheid in plaats van op zorg en ziekte. Met als doel om mensen zo veel mogelijk zelfstandig te laten wonen, eigen kracht te stimuleren en te de-medicaliseren. Meer investeren in preventie, welzijn, werk en wonen; en zo dicht mogelijk bij mensen thuis en in de wijk. Deze benadering sluit aan bij het concept van positieve gezondheid van Machteld Huber:

[14] Getekend door de 5 gemeenten in Midden-Holland en onder andere Groene Hart Ziekenhuis, Medisch Specialistische Bedrijf, Mediis, Zorgpartners Midden-Holland, GGZ-Rivierduinen en Fundis.

‘Gezondheid als het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven.’ Het betreft een opvatting van het begrip ‘gezondheid’ waarin functioneren, veerkracht en zelfregie centraal staan. Gezondheid is niet langer gelijk aan de afwezigheid van ziekte.

Het gaat om wijk- en doelgroepgericht werken, denken vanuit hulpvragen en integrale oplossingen en het anders omgaan met de grenzen tussen de wetten en financiers. Op basis van feitelijke informatie over zorggebruik wordt inzichtelijk gemaakt waar de problematiek het grootst is.

Zo leiden veranderingen of bezuinigingen op Wlz-gefinancierde voorzieningen tot extra druk op Wmo-voorzieningen. Mensen met dementie, psychische problematiek of een indicatie voor 24-uurs zorg blijven langer thuis wonen, soms noodgedwongen omdat er geen plek is in een Wlz gefinancierde voorziening, en doen een beroep op door de gemeente gefinancierde voorzieningen. Daarbij is de vraag of de situatie nog verantwoord is.

Tegelijkertijd zien we in de samenleving de trend dat zaken als eenzaamheid snel gemedicaliseerd worden en tijd van huisartsen en ziekenhuizen kosten. In de gezondheidszorg is onder de trend ‘positieve gezondheid’ de beweging naar meer aandacht voor preventie en welzijn zichtbaar. Daardoor komen de medische zorg en het gemeentelijke sociaal domein dichter bij elkaar te liggen en wordt de wisselwerking groter. Juist als gemeente kunnen we daar onze rol pakken om bij te dragen aan het welzijn van de inwoner en een rol te pakken in de grote maatschappelijke opgave die er ligt. Voor onze inwoners is de optelsom van belang: krijg ik de juiste zorg en ondersteuning, ongeacht op grond van welke wet. In de praktijk blijkt voor inwoners de afstemming tussen wetten soms knelpunten op te leveren.

Om als gemeente niet alleen de rekening van de beheersbaarheid van het gehele stelsel van zorg en ondersteuning te dragen, is het nodig om aandacht te hebben voor de afbakening van de gemeentelijke taak en afstemming daarvan op die van o.a. de verzekeraars.

4.5.2 Ambitie: wat willen we bereiken

De gemeente Gouda zet zich in voor afstemming tussen de zorgwetten (Wlz, Zvw, Wmo en Jeugdwet), opdat alle Goudse inwoners ook in de toekomst toegang hebben tot kwalitatief goede zorg en ondersteuning, tegen zo laag mogelijke zorgkosten.

4.5.3 Opgaven: wat gaan we daarvoor doen

Bovenstaande ontwikkelingen kunnen financieel grote gevolgen hebben voor de gemeente. Van belang is dus ook te kijken waar revenuen van investeringen terecht komen en die partijen medeverantwoordelijk te maken voor de investeringen. Hierover zal de gemeente het gesprek met verzekeraars blijven opzoeken en zoeken naar mogelijkheden. Naast dit financiële verdelingsvraagstuk speelt ook het knelpunt dat de arbeidsmarkt krap is en er te weinig mensen zijn om alle ouderen in de toekomst te verzorgen: we moeten innoveren om nieuwe ideeën te realiseren en daarvoor is samenwerking cruciaal. In de regionale Triple Helix agenda wordt met onderwijs, bedrijven en overheden gewerkt aan nieuwe oplossingen waarin zorg en technologie samenkomen.

Daarmee is er ook een gedeeld belang om de samenwerking op te zoeken met aanbieders. Gouda heeft daartoe reeds als regio samen met aanbieders uit de eerste en tweede lijn (Wlz en Zvw) een *Samenwerkingsvisie zorg en sociaal domein Midden-Holland* opgesteld met de ambitie om gezamenlijk te zoeken naar oplossingen. Het is nu zaak om daarin daadwerkelijk stappen te gaan zetten.

Gouda zet in op het realiseren van afspraken met partijen uit de Wlz en Zvw over hoe maatschappelijke opgaven in gezamenlijke financiering opgepakt kunnen worden om de zorg en ondersteuning voor ouderen en psychisch kwetsbaren duurzaam te verbeteren met als voorwaarde dat zorgkosten voor Gouda per saldo niet hoger mogen worden.

5. Financiën en sturing

De gemeente heeft een grote verantwoordelijkheid in het sociaal domein. Met deze taken is ook een stevig financieel budget gemoeid: de Goudse begroting voor het sociaal domein betreft circa 45% van de gemeentelijke begroting (2020). Bij de sturing op het sociaal domein gaat het zowel om het sturen op de inhoudelijke doelen als het sturen op het financiële kader.

5.1 FINANCIEEL KADER PROGRAMMA 4

Het sociaal domein is in de programmabegroting in één programma opgenomen (programma 4), om ook financiële ontschotting mogelijk te maken. Zo'n omvangrijk programma betekent dat aan de voorkant heldere afspraken nodig zijn tussen college en raad over wat de financiële uitgangspunten zijn.

Deze nota is inhoudelijk leidend voor alle taken in programma 4. De programmabegroting is leidend voor het totaal van de financiële ruimte en sturing waarbinnen de ambities, wettelijke taken en doelstellingen voor het Gouds sociaal domein worden gerealiseerd. Het uitgangspunt voor deze nota is dat de genoemde opgaven worden gerealiseerd binnen programma 4 van de begroting. Dat geldt ook voor de ambities die zijn opgevoerd bij de programmabegroting 2020-2023 op het gebied van preventie en inclusie. Bij de prioritering van de opgaven uit deze nota wordt gekeken naar fasering binnen de gehele looptijd van de nota.
De rijksfinanciering voor het sociaal domein is met ingang van 2019 grotendeels overgeheveld naar het gemeentefonds. Daardoor is er niet langer een koppeling te maken tussen inkomsten en uitgaven in het sociaal domein. De begroting voor het sociaal domein wordt bepaald door de lokale keuzes van de gemeenteraad over het sociaal domein en ontwikkelingen van het inwoneraantal en demografie, zoals bijvoorbeeld de groei door Westergouwe. Daarnaast leert de ervaring dat het Rijk regelmatig gerichte rijksimpulsen beschikbaar stelt, die specifiek worden genoemd in circulaires. Waar deze specifiek voor het sociaal domein zijn zullen deze worden toebedeeld aan programma 4 van de begroting.

Het sociaal domein bestaat voor een substantieel deel uit open-einde regelingen. Dat betekent dat een beroep op de voorzieningen niet kan worden geweigerd op het moment dat de kosten boven de begroting dreigen uit te komen. Indirecte maatregelen, die vaak meer tijd kosten voordat het effect in de uitgaven doorwerken, worden wel ingezet. Dit maakt het van belang om de ontwikkeling van de uitgaven nauwgezet te volgen en waar nodig bij te sturen. Daarom kiezen we ervoor voor om realistisch te begroten en bij de ijkmomenten weer te geven welke uitgaven realistisch zijn op basis van de actuele cijfers.

Als uitgangspunt geldt dat de investeringen en ombuigingen die voortvloeien uit deze nota binnen programma 4 sociaal domein worden gerealiseerd en zo nodig worden gefaseerd in de tijd.

Reservevorming en perspectief

In het sociaal domein zijn twee reserves: de reserve sociaal domein en de (regionale) reserve maatschappelijke opvang. Bij de programmabegroting 2020-2023 is besloten om niet langer meer te doteren aan de reserve sociaal domein en deze bij nihil op te heffen. Daarmee zal een eventueel saldo op programma 4 toekomen aan het perspectief, zowel positief als negatief. Voor de regionale reserve beschermd wonen/ maatschappelijke opvang/ vrouwenopvang zullen voorstellen volgen bij de ijkmomenten.

De financiering van de uitkeringen voor de Participatiewet, IOAW en IOAZ ontvangt de gemeente via een specifieke uitkering ('BUIG'). Deze is sterk aan conjunctuur onderhevig en slecht voorspelbaar door fluctuaties in het macrobudget. Bovendien moet de gemeente deze direct verantwoorden aan het Rijk. Daarom is reeds eerder besloten om tekorten of overschotten niet binnen programma 4 te verrekenen, maar direct via het perspectief te laten verlopen.

5.2 FINANCIËLE EN INHOUDELIJKE STURING IN HET SOCIAAL DOMEIN

Doordat het sociaal domein is samengebracht in programma 4 van de begroting kan het college financiële overschotten en tekorten binnen het programma compenseren. Eventuele keuzes op dat vlak kunnen impact hebben op inwoners, ook al garanderen we de uitvoering van wettelijke taken. Daarom is transparantie in de afwegingen van belang. Indien de uitgaven zodanig oplopen dat opvangen binnen programma 4 tot onwenselijke gevolgen voor inwoners leidt, dient de raad tijdig in positie te zijn om afwegingen op het totaal van de begroting te maken. In de programmabegroting zal jaarlijks het financieel kader worden opgesteld en bijgesteld voor de komende jaren. Indien overschrijdingen worden verwacht zal het college bij de ijkmomenten in beeld brengen hoe groot de overschrijding is, en welke mogelijkheden het college ziet om (op termijn) binnen programma 4 te blijven of dat het nodig is de begroting voor programma 4 bij te stellen in het kader van realistisch begroten. Hiertoe zal het college bij de ijkmomenten een *notitie sturen op het sociaal domein* opleveren, waarbij de afwegingen zullen worden gespiegeld aan de – in deze nota bevestigde - uitgangspunten van het sociaal domein.

Het college levert bij de ijkmomenten een notitie met betrekking tot de sturing op het sociaal domein. Deze notitie biedt de raad overzicht over de financiële ontwikkelingen, de onzekerheden en de gemaakte afwegingen.

Sturen op de omvang van de vraag

Zowel landelijk als ook in Gouda is het beeld dat de vraag naar Wmo-ondersteuning en jeugdhulp toeneemt. Het versterken van de sturing en grip op het gebruik van de open-einde regelingen is een belangrijk aandachtspunt.

Onder meer vanwege het open einde karakter van regelingen en de positie van directe verwijzers, is sturing op deze ontwikkeling niet eenvoudig, maar wel mogelijk. Gouda doet dit bijvoorbeeld door het sturen op de verhouding tussen specialistische en basis GGZ en de beweging Gewoon Thuis. Twee transformaties waarbij het mogelijk wordt gemaakt dat inwoners ook voldoende worden geholpen met minder dure / intensieve ondersteuning, door deze ondersteuning aan te passen. Maar ook met het afgeven van beschikkingen voor kortere duur, het scherp toetsen van besluiten jeugd, het versterken van de samenwerking met huisartsen (direct verwijzer), en alert zijn op aanbieders die hun eigen vraag creëren. Deze inzet leidt tot de eerste merkbare resultaten in de praktijk. Echter, niet altijd zal dit ook zichtbaar worden als een directe besparing, omdat er daarnaast sprake is van een stijgende vraag en cao-ontwikkelingen die leiden tot kostenstijgingen.
Met het toewerken naar een integrale uitvoeringsorganisatie zien we nieuwe aanknopingspunten om meer grip op de ontwikkeling van de omvang te krijgen. Waar actuele ontwikkelingen om bijsturing vragen worden aanvullende maatregelen genomen.

Vernieuwde sturing op gesubsidieerde lokale (preventieve) basisinfrastructuur

Naast het regime van inkoop van maatwerkvoorzieningen waar de gemeente via indicaties toegang toe verleent en sprake is van open einderegelingen, is er ook een preventieve ondersteuningsstructuur die grotendeels op gesubsidieerde basis wordt gestuurd. Hier gaat het niet om marktwerking, concurrentie en prijs per product maar om lokale samenwerking en een aanbod dat ingebed is in de Goudse samenleving. Met ruimte voor lokale partners, lokale initiatieven en inzet van vrijwilligers. De ambitie die we hebben met inclusie en preventie moet zich ook vertalen in de doelstellingen en de werkwijze die we hanteren bij de subsidieverlening.
De vernieuwing die we voorstaan verloopt via de volgende uitgangspunten:

- Ruimte bieden aan nieuwe initiatieven;
- Vereenvoudiging in de procedure voor kleinere (vrijwilligers) organisaties;
- De ambitie van de gemeente vertalen in inhoudelijke doelen;
- Gemeentelijke regie en sturing op inhoudelijke doelen en resultaten;
- Samenhang en samenwerking in het gesubsidieerd lokaal maatschappelijk veld;
- Gedeelde verantwoordelijkheid in plaats van concurrentie bij de gesubsidieerde partners.

Hiermee wordt betere afstemming en meer samenwerking tussen partijen in het veld gestimuleerd en naar verwachting meer bereikt voor onze inwoner voor hetzelfde subsidiebedrag. Bij de uitwerking gebruiken we de lokale ervaring met de subsidieregeling Participatie in de Buurt en ervaringen elders.

5.3 SAMENWERKING IN BESTUURLIJKE BESLUITVORMING

College en raad werken aan gezamenlijke beeldvorming

Het sociaal domein heeft een hoge complexiteit, een veelheid aan inspanningen en een groot financieel belang. Afhankelijk vanuit welk perspectief je kijkt, zijn er andere elementen belangrijk. Het college en de raad hebben bij de vormgeving en besluitvorming ieder hun eigen rol te vervullen. Juist daarom is het belangrijk gebleken om als college en raad duidelijke afspraken te maken over de samenwerking. Om tot gedegen en gedragen besluitvorming te komen is het ook van belang om te werken aan gezamenlijke beeldvorming, zowel kwantitatief als kwalitatief. Voor de monitoring wordt aansluiting gezocht bij de momenten in de P&C cyclus.
Naast gezamenlijke beeldvorming en het periodiek bijsturen via de P&C cyclus is het ook wenselijk tussentijds een totaal beeld van de voortgang van deze nota met elkaar te bespreken. Daarom zal het college begin 2022 een tussenrapportage over de voortgang van de uitvoering van deze nota aan de raad doen toekomen. Tussentijdse actuele ontwikkelingen die nopen tot beleidsaanpassingen kunnen ook in de tussenrapportage meegenomen worden. Denk aan wetswijzigingen of specifieke opgaven vanuit het Rijk.

	Beleidsdoelen	Opgaven nota	Verantwoordingsinformatie
Wat	• Beeld van realisatie maatschappelijke doelen en ambities • Ontwikkelingen en trends in Gouda	• Voortgangs-rapportage realisatie opgaven (veelal kwalitatief)	• Gebruikscijfers • Trends en ontwikkelingen • Financieel (realisatie, prognose, risico's) • Koers / advies sturing
Vorm	• Tussenrapportage nota sociaal domein	• In of als bijlage bij de P&C stukken	• Notitie sturen op het sociaal domein
Wanneer	• Begin 2022 • Iedere 2 jaar	• Fasering opgaven in programma begroting • Voortgang bij P&C momenten	• IJkmomenten
Rol raad	• Kaderstellend: is bijsturing nodig op de vastgestelde doelen, kaders of opgaven	• Controlerend: voortgang realisatie van vastgestelde opgaven	• Controlerend: college legt verantwoording af • Kaderstellend: indien sturing tot wijziging van doelen, kaders of opgaven leidt, dan wel consequenties heeft buiten gestelde financiële kaders

Naast de schriftelijke informatie worden periodieke bijeenkomsten georganiseerd om als college en raad gezamenlijk een beeld te vormen over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Deze bijeenkomsten bieden ook inzicht in het verhaal achter de cijfers.

Regionale samenwerking

In het sociaal domein wordt veel samengewerkt met andere gemeenten, in wisselende samenstellingen en vanuit verschillende opdrachten (soms vrijblijvend, soms opgelegd door het Rijk). Ook bij allerlei recente ontwikkelingen wordt deze regionale samenwerking door het Rijk versterkt. De democratische legitimering van besluiten in regionale samenwerking is een punt van aandacht. Daarbij is er veelal geen sprake van geformaliseerde regionale samenwerking in de vorm van een verbonden partij, waarbij mandaten zijn overgegeven. Besluitvorming dient derhalve geformaliseerd te worden in de lokale colleges en raden.

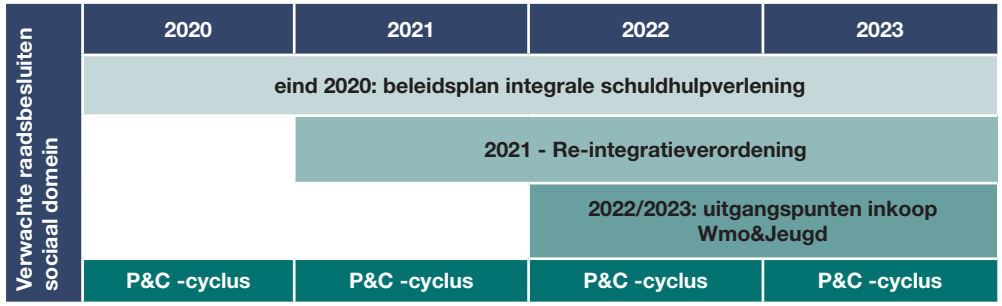
Voorkomen dient te worden dat de gemeenteraad slechts een eenduidig akkoord kan geven op een vergaand besluit dat in de regionale samenwerking is voorbereid. De lokale inbedding van besluiten is een samenspel van geven en nemen in de regionale samenwerking, maar ook in de afweging tussen besluitvaardigheid en tempo aan de ene kant en lokale inbedding en legitimering aan de andere kant.
Het uitgangspunt voor regionale samenwerking is dat inhoudelijke beleidsdoelen en efficiëntie (inclusief eventuele schaalvoordelen) leidend zijn bij de keuze al dan niet samen te werken en de vormgeving en invulling van de samenwerking. Per thema wordt gekeken naar de best passende wijze van samenwerking, waarbij rekening gehouden wordt met de belangen van zowel de inwoner, de aanbieders als de gemeente. Dit betreft zowel vorm en intensiteit van de samenwerking als de rol van Gouda.

Bij regionale besluitvorming die een grote impact heeft op de lokale inbedding van het sociaal domein of op de inwoners zal de raad voorafgaand aan het regionale traject worden geïnformeerd en indien gewenst geconsulteerd over de inzet van Gouda.

5.4 VERVOLG

Ter afsluiting van deze nota is in het overzicht op de volgende pagina een samenvatting opgenomen van de doelen en opgaven in de nota.

Naast de in de vorige paragraaf geschetste bestuurlijke samenwerking tussen gemeenteraad en college zal de gemeenteraad op een aantal punten nadere voorstellen van het college ontvangen. De komende periode zullen in ieder geval het beleidsplan integrale schuldhulpverlening (eind 2020/ begin 2021) en de uitgangspunten voor een nieuwe inkoop Jeugd en Wmo (naar verwachting 2022) ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden aangeboden.



Indien actuele ontwikkelingen, nadere uitwerking van de ambities uit deze nota, wetgeving of jurisprudentie aanleiding geven om verordeningen te wijzigen of aanvullend beleid te formuleren zal het college hiertoe een voorstel doen. Bijvoorbeeld door aanpassing van verordeningen. Dit geldt in ieder geval voor de Re-integratieverordening.

‘IEDEREEN KAN MEEDOEN’

Gouds Sociaal domein 2020-2023

Maatschappelijke doelen

Iedereen kan meedoen

- Kinderen en jongeren groeien gezond en veilig op en krijgen de kans zich te ontwikkelen.
- Iedereen die kan werken, werkt naar vermogen of is actief voor de samenleving.
- Ouderen en mensen met een beperking zijn zo lang mogelijk zelfredzaam en participeren in de samenleving
- Mensen nemen in eerste instantie verantwoordelijkheid voor hun situatie en dragen zo veel mogelijk bij aan de oplossing van hun problemen en die van anderen.
- Inwoners vinden hulp en ondersteuning dichtbij, in de buurt
- Voor wie dat nodig heeft is een veilig vangnet beschikbaar

Opgaven 2020-2023

Inclusieve dagelijkse leefomgeving

- Programma: ‘naar een inclusief Gouda’
- Aanpak laaggeletterdheid + duidelijke
- Brede blik op statushouders
- Inzet op duurzame inzetbaarheid + re-integratieverordening
- Inclusief werk en participeren
- Passend wonen
- Langer thuis wonen
- Verbinding met fysieke leefomgeving

Investeren in preventie

- Sluitende aanpak kinderen en jongeren
- Aanpak gezonde wijk
- Gerichte preventieve interventies

Integrale benadering

- Herinrichting gemeentelijke toegang en uitvoering
- Cliëntbenadering
- Integraal gemeentelijk ondersteuningsaanbod
- Focus sociaal team op basishulp

Sturen op kwaliteit van ondersteuning

- Afbakening jeugdwet
- Trend toename meldingen
- Kwaliteit re-integratietraject
- Overgang 18- naar 18+
- Domeinoverstijgend samenwerken
- Kwaliteit + rechtmatigheid maatwerk Wmo/jeugd

Samenhang Wlz en Zvw

- Realiseren afspraken gezamenlijke financiering maatschappelijke opgaven

Voortzetten opgaven 2014-2019

- Gewoon thuis volwassenen
- Transformatie jeugd GGZ
- Maatschappelijke zorg
- Aansluiting jeugdhulp en onderwijs
- Actieprogramma Zorg voor de jeugd
- Huiselijk geweld & kindermishandeling
- Armoede en schulden
- Sociale dienst op orde

Versterking sturing

- Werken aan gezamenlijke beeldvorming
- Sturen op omvang vraag ondersteuning
- Raad vooraf betrekken bij regionale besluiten waar impact groot is
- Notitie sturen op sociaal domein
- Tussenrapportage in 2022
- Vernieuwde sturing gesubsidieerde lokale (preventieve) basisinfrastructuur

Bijlage 1: Afkortingenlijst

ACE	Adversed Childhood Experiences
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene plaatselijke verordening
AZC	Asielzoekerscentrum
BUIG	Bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten
GASD	Goudse Adviesraad Sociaal Domein
GCR	Goudse Cliëntenraad
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
IOAW	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen
JGGZ	Jeugd Geestelijke gezondheidszorg
NJI	Nederlands jeugdinstituut
P&C cyclus	Planning en control cyclus
RDOG	Regionale dienst openbare gezondheidszorg
SCP	Sociaal cultureel planbureau
SGGZ	Specialistische Geestelijke gezondheidszorg
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Zvw	Zorgverzekeringswet

© gemeente Gouda, juni 2020