

Kadernota decentralisaties / transformaties sociale domein

Inleiding

Gemeenten hebben in 2013/2014 van doen met diverse stelselwijzigingen en veranderingen die een integrale aanpak verdienen. Hieronder worden deze decentralisaties kort benoemd. Het gaat om:

- a) De decentralisatie jeugdzorg
- b) De AWBZ - transitie
- c) De participatiewet
- d) De veranderingen binnen Passend Onderwijs

Vanwege de aard van de transitie/decentralisaties spreken we consequent van *transformaties*. Er is niet alleen sprake van een overdracht van taken en verantwoordelijkheden. Vaak moeten die taken en verantwoordelijkheden ook anders (effectiever en meer integraal) door de gemeente worden ingevuld. Met deze notitie wordt aangegeven binnen welke kaders de stelselwijzigingen in de gemeente Woerden tot stand worden gebracht. Daarbij wordt verwezen naar de collegedocumenten, het regiedocument "Excelleren als drijfveer", het project "Meedoen in een sterke samenleving" en de adviesnota Integrale toegang transitie.

1. Visie

We streven naar een samenleving waarin iedereen naar vermogen meedoet. Dit betekent het volgende:

- Van inwoners én hun naaste omgeving verwachten we zelfredzaamheid en zelfreflectie. Verder gaan we uit van een samenleving waarin inwoners initiatief nemen om andere inwoners te helpen (informele inzet) door bijvoorbeeld burenhulp, vrijwilligerswerk of mantelzorg.
- Meedoen naar vermogen houdt ook in meedoen naar draagkracht. We gaan uit van zelfredzaamheid en zelfregie. De overheid springt alleen bij waar mensen het zelf niet redden.
- Het terugtreden van de gemeente betekent dat van inwoners en andere organisaties meer verantwoordelijkheid wordt gevraagd. De gemeente kiest hierbij voor een regierol: het faciliteren en stimuleren van de samenwerking tussen inwoners, verenigingen, maatschappelijke organisaties en de gemeentelijke overheid. Daarbij varieert de regierol van de gemeente van actief sturend, dan wel passief sturend tot slechts faciliterend. Overigens worden maatschappelijke partners die in de toekomst een opdrachtnemende rol vervullen geacht de regierol van de gemeente te accepteren.
- Inwoners hebben rechten en plichten. Rechten in de zin dat zij voorzieningen kunnen aanspreken. Maar plichten zijn er ook, zoals voor jezelf en je naaste zorgen. We kijken telkens naar de mogelijkheden van mensen om actief en betrokken te zijn bij anderen, bijvoorbeeld als mantelzorger of vrijwilliger. Dit geldt ook voor inwoners met een bijstandsuitkering en individuele Wmo-voorzieningen. Daarnaast kan gedacht worden aan wederkerigheid in de vorm van lotgenotencontact.
- We streven ernaar dat alle algemene voorzieningen voor iedereen bruikbaar zijn én we streven naar een voor iedereen toegankelijke woon- en leefomgeving (inclusie).

2. Decentralisaties: transformaties in samenhang

Inwoners die in een complexe situatie verkeren en beperkingen ervaren bij participatie en zelfredzaamheid, hebben momenteel van doen met diverse regelingen die gefinancierd worden door Rijksoverheid, Provincie en gemeente. Denk bijvoorbeeld aan de Werkloosheidswet (WW), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) op

rijksniveau, onderdelen van de Jeugdzorg op provinciaal niveau en de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (Wwb) door gemeenten. Elke wet of regeling kent een eigen proces van indicatiestelling, eigen regels en procedures, eigen verantwoordingsmechanismen, eigen loketten en eigen uitvoerende instanties. Dit maakt het er voor inwoners niet eenvoudiger op, zeker als ze in een kwetsbare positie verkeren en met meerdere problemen van doen hebben.

De transformaties bieden een kans om het complexe systeem van regels en procedures aanzienlijk te vereenvoudigen. De hulp- en dienstverlening kan beter worden afgestemd en beter aansluiten bij de eigen mogelijkheden van inwoners en hun streven naar het goede leven. Gemeenten kunnen integraal de voorwaarden tot stand te brengen waarin kwetsbare inwoners en gezinnen naar vermogen kunnen meedoen. Daarmee zijn de decentralisaties meer dan een transitie van taken en verantwoordelijkheden van Provincie en Rijksoverheid naar gemeenten. Voor alles zijn het transformaties die het sociale domein zodanig opschudden dat de zorg- en hulpverlening op maat is. Dat wil zeggen: ze sluiten aan bij de mogelijkheden van mensen en zijn afgestemd op de eventueel andere hulp en/of diensten waarvan de inwoner gebruik maakt.

Gemeenten staan daarmee voor de opgave om, in aansluiting op bestaande taken en verantwoordelijkheden o.a. in het kader van maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, jeugdgezondheidszorg, leerlingenvervoer en leerplicht, de vier transformaties van AWBZ-begeleiding, Passend Onderwijs, Jeugdzorg en Participatiewet in samenhang op te pakken.

Bij het realiseren van de transformaties betekent het aanbrengen van samenhang dat:

1. inwoners met een zo beperkt mogelijk aantal instanties van doen hebben;
2. inwoners eenmalig gegevens hoeven te verstrekken;
3. inwoners erop kunnen rekenen dat hun situatie is bekeken vanuit een overzicht op meerdere deelterreinen (zorg, welzijn, werk en inkomen).

Samenhang betekent daarnaast ook dat:

4. alle uitvoerende instanties het meedoen naar vermogen van de inwoners voorop stellen;
5. alle uitvoerende instanties hun diensten en hulpverlening zoveel mogelijk in de eigen omgeving van inwoners aanbieden;
6. alle uitvoerende instanties hun aanbod zoveel mogelijk afstemmen op andere diensten die in het gezin worden aangeboden;
7. alle uitvoerende instanties de regeldruk voor inwoners beperken door zoveel mogelijk eenduidig te werken.

3. Cases

De volgende situaties geven een beeld van de gezinnen die met de decentralisaties van doen krijgen. Het gaat om bestaande situaties die gebaseerd zijn op huisbezoeken en inwonersgesprekken binnen de gemeenten Woerden en Oudewater. De namen zijn gefingeerd. Benadrukt moet worden dat de situaties zijn beschreven vanuit de perceptie van de inwoner en dat andere betrokkenen niet om een reactie is gevraagd.

Situatie 1:

De heer J.P. (55 jaar) heeft een psychische, chronische stoornis. Dit betekent dat hij moeite heeft met het vinden van een dagstructuur, soms te kampen heeft met agressie en zorgmijndend gedrag vertoont. Meneer is wantrouwend naar nieuwe mensen.

J.P. ontvangt ambulante begeleiding, werkgerelateerde dagbesteding (AWBZ) en huishoudelijke verzorging via de gemeente (Wmo). De begeleiding richt zich op het aanbrengen van een dagstructuur, toezicht op inname van de medicatie en het voorkomen van verwaarlozing en overlast.

Met de zwaarte van de indicatie AWBZ komt J.P. in aanmerking voor een opname in een instelling, maar dat wil hij niet. Hij redt het net met de begeleiding en het bieden van toezicht (2 keer per week twee uur) en de betrokkenheid van zijn moeder (86 jaar) die elke week een dagje langskomt. Het professionele steunsysteem is ook het centrum (Abrona) waar met elkaar

gegeten kan worden en ontmoeting plaatsvindt onder professionele begeleiding. Ontmoeting en dagbesteding zijn op elkaar afgestemd.

Situatie 2:

De familie G. bestaat uit vader, moeder en drie pubers waarvan twee een autisme spectrum stoornis hebben. Moeder is gestopt met werken. Haar werkgever vond het niet goed dat ze regelmatig weg moest voor allerlei (zorg)afspraken of het acuut ophalen van één van haar zonen van school omdat het uit de hand liep. Ze is nu thuis om structuur, rust en veel begeleiding aan haar kinderen te geven.

Het gezin ontvangt 3,5 uur individuele AWBZ-begeleiding per week/per kind. Het gezin neemt dit op als persoonsgebonden budget en besteedt dit aan de begeleiding die moeder biedt. Moeder ziet het PGB als een vorm van inkomen en biedt maatwerk in de begeleiding van haar kinderen. De overige uren begeleiding die zij biedt, is mantelzorg. Ook gaan de zonen 1x per maand een weekend logeren (op basis van een indicatie AWBZ-begeleiding groep met vervoer en kortdurend verblijf). Dit biedt de ouders een moment van rust.

Het gezin ontving eerder een sociale autisme vaardigheidstraining, intensieve psychiatrische gezinsbegeleiding en ouderbegeleiding. Moeder heeft de begeleiding ervaren als onvoldoende aansluitend bij de wensen en behoeften van het gezin, vond trainingen vaak te algemeen en concludeerde dat (beperkt) resultaat en tijdsinzet niet in balans waren. Daarom is het gezin met deze begeleiding gestopt.

Eén van de zonen is het Speciaal Voortgezet Onderwijs (VSO) gaan volgen. Ook dit was een negatieve ervaring voor het gezin. Het leerlingenvoer was uitputtend voor het kind. Een bus vol met kinderen die juist ruimte nodig hebben, overgeven, en vervelend gedrag vertonen. Daarnaast was sprake van een slechte continuïteit in ophaaltijden en ontbrak een vaste chauffeur die kon inspelen op de behoeften van de kinderen. De zoon kwam hierdoor uitgeput op school. Het gezin heeft verder ervaren dat de pedagogische en didactische vaardigheden van de docent ontoereikend waren om een klas van kinderen met gedragsproblemen te begeleiden. De zoon had hierdoor te kampen met leerachterstanden. De moeder is actief en mondig en wist te voorkomen dat zoon een thuiszitter werd. Ze vond een praktijkschool die bereid was om zoon onderwijs te geven. Hij zit nu in een speciale zorgklas met maatwerk in vakken en mogelijkheden. Nu is sprake van een positieve lijn met stage en toekomstmogelijkheden. Omdat het onderwijs dicht bij huis is, wordt ook de zelfredzaamheid van het gezin vergroot.

Situatie 3:

Mevrouw L.S., een jonge moeder (25 jaar) heeft een verstandelijke beperking. Dit betekent dat ze weinig zelfinzicht heeft en een laag IQ. Ze woont samen met haar vriend en haar zoontje (4 jaar). Ook het zoontje heeft een verstandelijke beperking, een laag IQ en is moeilijk leerbaar. Het gezin kan niet terugvallen op een eigen netwerk. De ouders van L.S. willen niet oppassen. Ze vinden dat belastend en helpen niet bij de verzorging van het zoontje. Het zoontje gaat naar speciaal basisonderwijs met leerlingenvoer. Verder ontvangt de moeder een bijstandsuitkering en krijgt ze ambulante AWBZ begeleiding voor het structureren van het huishouden en opvoedondersteuning. Deze begeleiding wordt geboden door een professional die al 12 jaar betrokken is bij het gezin. Het gezin is erg zorgafhankelijk. Onderzocht zou kunnen worden wat de belasting is van de moeder en in welke mate zij in staat is om zelf de regie te pakken.

Situatie 4:

S.H. is een jonge vrouw (18) die woont bij haar ouders. Ze heeft ADHD, mist hierdoor structuur en is slecht geconcentreerd en impulsief. Als achttienjarige is ze bij wet volwassen en moet ze aanvragen, betalingen en verantwoording afleggen voor hulp opeens zelf organiseren. Voorheen werd dit gedaan door haar ouders. S.H. kon als puber niet omgaan met deze verantwoordelijkheid en besloot de hulp niet meer te willen. Daarmee stopte alle hulp en verloor het gezin de PGB. Moeder kon haar dochter ook niet zelf ondersteunen, omdat S.H. niks meer van haar moeder wilde aannemen. Uiteindelijk is S.H. toch naar een psycholoog gegaan. Hij stelde vast dat zij geen ADHD maar Borderline had, wat haar weerstand tegen hulpverlening verklaarde. S.H. heeft een maand later zelfmoord gepleegd. Moeder brengt dit in verband met de situatie dat S.H. achttien werd en haar ouders de zeggenschap kwijtraakten.

Situatie 5:

Mevrouw P.M. is moeder van twee kinderen (5 en 6 jaar). Rond de kerstdagen vroeg ze zich af wat ze kan ondernemen in Woerden als gezin. Veel mensen trekken er op uit, maar het gezin kiest ervoor in Woerden te blijven. Met de kerk is ze al betrokken bij de organisatie van een brunch voor wijkbewoners. Dit bracht haar op het idee om het breder te trekken naar een kerstvakantieweek. Een leuke week met activiteiten die gratis/goedkoop zijn, zodat ook gezinnen met een krappe beurs er een leuke vakantie van kunnen maken met hun kinderen. Ze had het idee om alle activiteiten voor de kinderen in de buurt te bundelen tot een aantrekkelijk programma in deze vakantieweek.

Mevrouw P.M. benaderde de lokale welzijnsorganisatie, het wijkplatform, sportverenigingen en ondernemers. De moeder was bereid om de kosten zelf te dragen, wilde flyers verspreiden via scholen (via bureaus die naar andere scholen gaan) en kon het foldermateriaal gratis laten opmaken door een buurtgenoot die vormgever is. De reacties waren enthousiast, maar uiteindelijk was er te weinig aanbod. P.M. merkte dat sommige organisaties wat argwanend reageerden. Ze vonden dat ze een dergelijke week zelf moesten organiseren en konden er niet goed mee omgaan dat een inwoner het initiatief nam. Uiteindelijk is de vakantieweek niet door gegaan.

5. Probleemstelling:

In februari 2012 heeft Stads Advies de "Rapportage Kwetsbare Gezinnen Woerden" uitgebracht. De rapportage geeft een helder beeld van de aandachtspunten ten aanzien van de hulp- en dienstverlening die wordt geboden aan gezinnen met complexe problemen in Woerden. Op basis van deze rapportage is de volgende probleemstelling geformuleerd:

1) De regie ontbreekt

Er zijn te veel professionals betrokken die te weinig weten van wat de ander (wel/niet) doet. Er staan schotten tussen organisaties, waardoor de zorg te zeer is versnipperd. Door dit gebrek aan overzicht kan het gezin geen regie voeren. Het belemmert innovatie, preventieve maatregelen en de aanpak volgens "Eén gezin, één plan".

2) Het deelbelang heerst

Er is sprake van een (financiële) perverse prikkel die ertoe leidt dat een beroep op de eigen kracht, het eigen netwerk en de inzet van vrijwilligers niet altijd vanzelfsprekend is. Professionele organisaties zijn soms geneigd om hulpvragen enkel te beantwoorden met de inzet van professionals, terwijl voorliggende oplossingen ook mogelijk zijn.

3) Het gezin raakt achter

Binnen gezinnen zijn vaak heel goede ideeën over hoe het anders, beter en effectiever kan. Ook als mensen zorg nodig hebben, willen ze 'eigenaar' blijven van hun leven. Ze willen graag worden gehoord en met respect worden behandeld. Het in- en uitlopen van professionals wordt niet gewaardeerd, door vele schotten en financieringsschotten is de administratieve druk flink en de afstemming tussen professionals schiet tekort.

6. Collegedoelen:

In de tweede rapportage van “Meedoen in een sterke samenleving” (2012) zijn de collegedoelen uitgewerkt voor het sociale domein en nader verkend.

1) Iedereen doet mee

Het college zet in op de maatschappelijke participatie van alle inwoners naar hun eigen vermogen. Daarbij is de participatieladder een belangrijk instrument. Er wordt uitgegaan van de eigen kracht van mensen en de nadruk ligt meer op wat mensen wél kunnen in plaats van wat ze níet meer kunnen. Ook de kwetsbare inwoners ontwikkelen dus mogelijkheden om mee te doen, bijvoorbeeld door sociale contacten te onderhouden, door structuur in hun leven te hervinden en/of door aangepast (vrijwilligers)werk te doen. We zetten in op wederkerigheid om te voorkomen dat met de inzet van vrijwilligerswerk een nieuwe afhankelijkheid ontstaat. We willen niet dat mensen enkel consumeren in het sociale domein, maar ook dat zij naar vermogen coproduceren of cocreëren.

2) Een sterke, lokale samenleving

Het college staat voor een Woerdense samenleving waarin inwoners naar elkaar omkijken, verantwoordelijkheid nemen voor elkaar en waarbij sociale netwerken gestimuleerd en geactiveerd worden. Er wordt sterker ingezet op het eigen netwerk en minder op professionele zorg, begeleiding en hulpverlening.

3) Een veilig Woerden

De inzet van het college op meedoen en een sterke, lokale samenleving, vertaalt zich naar een sterke binding met de eigen straat, wijk of buurt. Die binding maakt ook dat inwoners klaar staan als het vreselijk mis gaat, bijvoorbeeld als in een gezin huiselijk geweld aan de orde is. De veiligheid in de wijk wordt daarbij opgevat als een gedeelde verantwoordelijkheid van inwoners, maatschappelijke partners en gemeente.

7. Regiedocument:

Het collegeprogramma “Sterke samenleving, slanke overheid” en de collegedoelen zijn vertaald naar een visie op de ambtelijke organisatie in het regiedocument “Excelleren als drijfveer”. Daarbij staan drie speerpunten centraal, namelijk “versterken van de dienstverlening”, “versterken van de regierol” en “verlagen van het kostenniveau”. In de tweede rapportage van “Meedoen in een sterke samenleving” (2012) zijn deze speerpunten uitgewerkt voor het sociale domein en nader verkend.

7.1. Versterken van de regierol

“Het motto van de komende tijd is: laat meer aan mensen zelf over, al naar gelang hun kunnen. De rol van de lokale overheid verandert en ombuigingen versterken de urgentie hiervoor. Doel is taken en voorzieningen over te dragen aan de Woerdense samenleving als dat effectiever of efficiënter is.”¹

De lokale overheid veronderstelt nogal eens met gerichte interventies de samenleving te kunnen veranderen. Maar de gemeente staat niet centraal, dat zijn de inwoners zelf. Zij weten over het algemeen zelf het best wat goed voor hen is, wat hun directe omgeving nodig heeft en hoe ze hun leven kunnen vormgeven. Daar hebben ze vaak geen overheid voor nodig. Sterker nog, door allerlei regelgeving wordt die overheid soms eerder ervaren als belemmerend dan faciliterend.

¹ Gemeente Woerden (2011), *Excelleren als drijfveer, regiedocument 2011 – 2014*

De initiatieven van inwoners staan centraal. Waar voldoende eigen kracht aanwezig is, kunnen zij heel goed zelf de noodzakelijke keuzes maken om vorm te geven aan hun eigen omgeving. De beleving van inwoners en hun identificatie met de eigen straat of buurt staat voorop en we streven er naar begeleiding, hulp en zorg zoveel mogelijk in de eigen omgeving te organiseren. Het aanbod van de gemeente is een aanvulling op wat mensen zelf kunnen regelen.

7.2. Versterken van de dienstverlening

“Het kunnen leveren van goede dienstverlening is het visitekaartje van de gemeente. Dat betekent het snel, klantgericht en flexibel leveren van diensten.”²

De nieuwe taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein vragen het nodige van gemeenten. Ook op het gebied van dienstverlening. Nu hebben we voor elk domein een ander loket. Bij gezinsproblemen wendt men zich tot het Centrum voor Jeugd en Gezin, bij participatieproblemen die samenhangen met de gezondheid gaan cliënten naar het Wmo loket en bij baanverlies kloppen inwoners aan bij UWV of gemeente. Voor elk probleem een ander loket, een andere medewerker die de intake doet, een andere organisatie die de diagnose stelt, etc. Voor gezinnen met complexe problemen wordt het er dan niet eenvoudiger op. Om die reden maakt de gemeente Woerden haast met het organiseren van de integrale toegang Woerdenwijzer.nl en het invoeren van de sociale makelfunctie. Daarbij wordt nadrukkelijk gezocht naar maatwerkoplossingen vanuit de mogelijkheden die inwoners zelf hebben, bijvoorbeeld door het eigen netwerk te betrekken. Ook is bij complexe vraagstukken binnen gezinnen een sociaal makelaar betrokken die met de totstandkoming van een integraal gezinsplan erop inzet dat gezinnen regie hebben/behouden over hun leven.

7.3. Verlagen van het kostenniveau

“Een gezond huishoudboekje, met een sluitende (meerjaren)begroting, is één van de belangrijkste doelen voor de komende periode. Het is daarom van het grootste belang dat (financiële) consequenties van beleid en/of maatregelen goed worden doordacht.”³

De gemeente Woerden onderneemt daartoe het volgende:

- 1) In het kader van resultaatsturing wordt het opdrachtgeverschap ten aanzien van maatschappelijke partners versterkt. De gemeente zoekt naar een goed sturingsinstrument waarmee invulling kan worden gegeven aan de regierol. Daarbij wordt gekeken naar mogelijkheden om te komen tot resultaatsturing, wat betekent dat de *outcome* (het resultaat) van beleid centraal staat en niet de input (financiële bijdrage), de *throughput* (geleverde uren) of de *output* (aantal deelnemers). Veeleer gaat het erom wat het *effect* is van de activiteiten op de deelnemers. Dit kan betekenen dat ze meer tevreden zijn over de activiteiten, de wachttijd is gedaald of hun kansen en mogelijkheden zijn toegenomen.
- 2) In het kader van VOLG (*Volledig Ontschot Lokale Gezinsondersteuning*) wordt een onderzoek gedaan naar de zorg- en ondersteuningskosten die gemaakt worden omtrent inwoners die een uitkering ontvangen in het kader van de Wet werk en bijstand. Van deze huishoudens wordt integraal in kaart gebracht wat de ‘historische kosten’ zijn over de periode van de afgelopen twee jaar (2011 en 2012) voor alle ondersteuning op de terreinen zorg, welzijn, inkomen, re-integratie, etc. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook om diensten die nog niet onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, maar in het kader van de decentralisaties wel op gemeenten afkomen (begeleiding en dagbesteding, jeugdzorg, passend onderwijs). Met die informatie ontstaat dan een integrale startfoto

² Gemeente Woerden (2011), *Excelleren als drijfveer, regiedocument 2011 – 2014*

³ Gemeente Woerden (2011), *Excelleren als drijfveer, regiedocument 2011 – 2014*

van de probleemgezinnen, de regelingen die zij aanspreken en de totale kosten die daarmee gemoeid zijn. Daarmee is dan een sturingsinstrument beschikbaar dat ten grondslag kan liggen aan een integrale aanpak die moet leiden tot betere zorg, lagere kosten en meer participatie. Integraal werken leidt dus tot een gezonder huishoudboekje, weliswaar niet meteen bij de gemeente omdat de taken en verantwoordelijkheden tot 2015 nog bij andere (semi)overheden liggen.

8. Intergemeentelijke samenwerking

Om samenhang tussen de transformaties tot stand te brengen, is het van belang dat Woerden soms met andere gemeenten optrekt in het maken van afspraken met aanbieders. Woerden zoekt daarbij telkens naar dat samenwerkingsverband waar de wensen en behoeften van inwoners het best worden bediend: waar voldoende invloed is om afspraken op maat te maken en waar de kwaliteit en betaalbaarheid van dienst- en hulpverlening het best geborgd kan worden. Soms met een aantal buurgemeenten over de Provinciegrens om goed aan te sluiten bij de oriëntatie van inwoners, soms met vijf gemeenten binnen Utrecht West om de samenhang in de dienstverlening goed tot stand te brengen, soms met 26 gemeenten binnen de provincie Utrecht omdat op dit schaalniveau de gewenste kwaliteit en expertise het best op dit schaalniveau kan worden aangeboden.

Woerden werkt binnen het sociale domein samen met de gemeenten Oudewater, Montfoort, De Ronde Venen en Stichtse Vecht. Binnen deze regio SZZW (Utrecht West) zoeken we samen naar slimme, betaalbare manieren om te komen tot maatwerkoplossingen voor onze inwoners. Daarnaast geeft Woerden met de gemeenten Oudewater, Montfoort en Bodegraven-Reeuwijk vorm aan Het Nieuwe Werkbedrijf.

Voor alle samenwerkingsverbanden geldt globaal dat de intergemeentelijke samenwerking zich richt op het samen:

- maken van afspraken met maatschappelijke partners;
- ontwikkelen van sturingsinstrumenten;
- creëren van randvoorwaarden voor *Eén gezin, één plan, één regisseur, één budget*.