Adviesraad Sociaal Domein Nieuwegein

Het College van B&W
Postbus 1
3430 AA Nieuwegein

Contactpersoon V. Hogendoorn
Telefoon 14030
E-mail v.hogendoorn@nieuwegein.

Datum 24 mei 2019
Onderwerp
Advies ASD Uitvoerings- en investeringsagenda 2019-2021 Transformatieagenda Sociaal Domein fase 3

Geacht college,

Hierbij ontvangt u het gevraagd advies van de Adviesraad Sociaal Domein Nieuwegein over de Uitvoerings- en investeringsagenda van het Transformatieprogramma Sociaal Domein.

De ***hoofdlijnen*** van het advies:

1) De adviesraad is positief over het merendeel van de afzonderlijke programma's; er wordt hard gewerkt; er is al het nodige bereikt; er zijn veel goede plannen; we hebben er vertrouwen in dat er de komende jaren goede resultaten bereikt worden.
2) De adviesraad mist een reflectie op de ervaringen van de afgelopen jaren en eventuele bijstellingen van de transformatieagenda op basis daarvan; we zouden graag zien dat er geleerd wordt van wat goed gaat en dat er wat meer bezinning is op wat niet goed gaat. Daar moeten dan consequenties uit getrokken worden.
3) De ontschotting komt nog niet goed genoeg uit de verf; het wordt wel als doel genoemd, maar we missen een duidelijke aanpak hoe dat te realiseren.
4) De gemeente zou naar het oordeel van de adviesraad meer regie moeten nemen voor wat betreft het hele proces: minder overlaten aan netwerken, meer sturen. Duidelijker aangeven wat de te verwachten maatschappelijke resultaten zijn en daarop sturen.
5) De adviesraad waarschuwt voor overtrokken verwachtingen, zowel over het realiseren van integraliteit als de invulling van de transformatiegedachte. De gemeente wil te veel overhoophalen en heeft te grote verwachtingen. De vraag is of de burger daar wel op zit te wachten.
6) Ons advies is daarom de ambities bij te stellen naar een meer realistisch niveau: beter 5 dingen goed dan 10 half.

Inleiding

De adviesraad heeft eerder, in 2015 en 2017, overwegend positief geadviseerd over de voorgaande fasen van dit programma. Daar nemen wij niets van terug. Ook nu staan wij overwegend positief ten opzichte van de drie te realiseren hoofdlijnen:

1. een passende ondersteuning voor inwoners, jong en oud, die dit nodig hebben;
2. een hoog niveau van participatie van alle inwoners, met en zonder beperking;
3. de doelen realiseren binnen de daartoe beschikbare budgetten.

Positief zijn wij ook over de concretisering van een groot aantal initiatieven en arrangementen die de afgelopen jaren gerealiseerd zijn en nog gerealiseerd zullen gaan worden. Wij zien nu echt vooruitgang en worden er ook van overtuigd dat er de komende twee jaar nog belangrijke stappen gezet zullen worden om nog betere zorg en welzijn voor de Nieuwegeinse inwoners te realiseren.

De uitvoeringsagenda met de zeven bijlagen is een omvangrijk document geworden. Het is ondoenlijk en ook niet zinvol om daar in detail vragen bij te stellen en opmerkingen te maken. Wij hebben er daarom voor gekozen om een aantal ijkpunten te benoemen aan de hand waarvan wij de teksten hebben beoordeeld. Deze ijkpunten zijn:

1) *Borging* - wordt er voldoende geborgd? Worden ervaringen en resultaten van de voorgaande fase genoemd en geëvalueerd? Worden daar conclusies uit getrokken? Worden concrete maatregelen en initiatieven voor de toekomst genoemd?
2) *Integraliteit* - wordt voldoende en realistisch duidelijk gemaakt dat er inderdaad integraal en ontschot gewerkt gaat worden? Worden alle mogelijke partners daarbij betrokken? Wordt reëel uitzicht geboden op integrale samenwerking?
3) *De burger centraal* - al in de aanhef van de uitvoeringsagenda staat dat transformatie betekent dat de burger overal de noodzakelijke hulp kan krijgen, waar hij ook aanklopt. En er staat ook dat de burger en zijn omgeving betrokken worden bij de definiëring van de hulpvraag en het vinden van oplossingen. Is dat uitgewerkt?
4) *Preventie voorop* - preventie krijgt in de oplegger veel aandacht (veerkracht versterken en herstellen); komt dit voldoende tot uitdrukking?
5) *Aandacht voor de kwetsbare burger* – Is er een passend vangnet voor inwoners die tijdelijk of blijvend aangewezen zijn op zwaardere en blijvende vormen van zorg?
6) *Regie* – Wie is voor wat verantwoordelijk? Wat is de rol van de gemeente t.a.v. budgetverantwoordelijkheid, organiseren van de zorg, communicatie en informatie.

Voordat we deze ijkpunten nader bespreken, twee ***algemene opmerkingen***.
Ten eerste vinden wij dat deze uitvoeringsagenda een goede analyse en reflectie mist. De nu voorliggende uitvoeringsagenda beoogt de reeds gerealiseerde en

succesvolle onderdelen van de transformatie te borgen en om daadwerkelijk tot getransformeerd werken te komen. Wat dat laatste precies is, wordt in de nota niet eenduidig omschreven. Al lezende herkennen wij elementen, zoals 'dat het niet uitmaakt waar de bewoner aanklopt om een ondersteuningsvraag' (p.6); ' dat de bewoner en zijn/haar omgeving betrokken zijn bij het bedenken van oplossingen en het bepalen van de ondersteuningsvorm' (6); 'dat er integraal gewerkt wordt' (7); 'ingezet wordt op veerkracht' (7); dat krachtige gemeenschappen gebouwd worden' (11); 'dat dienstverlening is afgestemd op de vraag, dicht bij de leefwereld' (15); en 'dat organisaties (samen)werken in netwerken, gedreven door een gedeelde werkmethodiek op basis van vergelijkbare waarden en normen' (16).

Dat zijn te waarderen, maar ook ambitieuze doelstellingen die lastig te realiseren zijn, zoals inmiddels ook in verscheidene landelijke evaluatierapporten, zoals van de WRR, het SCP en het Samenwerkend Toezicht Sociaal Domein is vastgesteld. Ook in Nieuwegein hebben we dat gemerkt. Knelpunten blijken met name de realisatie van echt integraal werken en het invulling geven aan begrippen als zelfredzaamheid en eigen kracht. Ook blijkt er nogal eens een kloof te bestaan tussen het perspectief van gemeente en professionals enerzijds en dat van de burger anderzijds. En dan hebben we het nog niet over de vraag of al deze transformaties wel binnen de beschikbare budgetten te realiseren zijn. De nota waarschuwt al dat dat in de toekomst mogelijk niet het geval zal zijn.

In deze uitvoeringsagenda missen wij deze reflectie. Op een enkele uitzondering na, zoals de passage over veranderingen in de werkwijze bij Geynwijs met betrekking tot enkelvoudige problemen, wordt gedaan alsof er geen problemen zijn en alsof de hoofddoelen van de transformatie onveranderd leidend kunnen blijven. Het resultaat is een uitvoeringsagenda die vol staat met hoogdravende en ideologische teksten enerzijds en een fikse opsomming van al- en bijna-gerealiseerde en nog te realiseren projecten anderzijds. Wij missen een analyse van wat de afgelopen jaren goed gegaan is en een bezinning op de vraag of je nog wel in alle opzichten door moet gaan op de ingeslagen weg. Tussen de regels door lezen we bijvoorbeeld wel dat integraal werken op institutionele en culturele problemen stuit en dat de gewenste veerkracht van burgers om hun eigen krachtige gemeenschappen te bouwen niet altijd aanwezig is. Mogelijk had een nadere analyse van het hoe en waarom daarvan tot het bijstellen van de ambities kunnen leiden.

Onze tweede algemene opmerking heeft betrekking op de redactie van de zeven transformatieprogramma's. Wij constateren dat die heel verschillend zijn, niet alleen in lengte, maar ook in schrijfstijl, de mate van concretisering van programma's en projecten en de wijze waarop aandacht wordt besteed aan verschillende deelthema's. In sommige bijlagen herkennen wij nog wel een standaard-format, dat in andere ontbreekt. Bovendien worden in een aantal programmabeschrijvingen nauwelijks verbindingen gelegd met de andere programma's en het transformatieprogramma als geheel. Feitelijk zien wij hier

zes of zeven afdelingen en auteurs vrijwel onafhankelijk van elkaar aan het werk. Ook in het algemene stuk (de 'oplegger') wordt selectief uit de verschillende deeldocumenten geshopt. Een college dat integraliteit centraal wil stellen, moet in eigen huis beginnen.

1) Borging
Borging veronderstelt in de eerste plaats dat het beleid de gewenste resultaten heeft opgeleverd en in de tweede plaats dat geleerd wordt van de ervaringen. Wij stellen vast dat in de meeste programma's goede vooruitzichten worden geboden op borging van het de afgelopen jaren gevoerde beleid. Zowel in het programma Brede toegang, als in Woonwijs, Geldwijs, Kansen voor jeugd en Iedereen doet mee wordt gekeken naar wat werkt, wat aanpassing behoeft, waar verbeteringen mogelijk zijn en wat er nog moet gebeuren. Wel valt op dat in sommige programma's, bijvoorbeeld Iedereen doet mee en vooral in Positieve gezondheid en Buurtkracht veel zich nog in een opstartfase bevindt en afgewacht moet worden of datgene wat in 2019 wordt opgestart in 2021 ook de gewenste uitkomst zal opleveren. In het programma Positieve gezondheid staat zelfs letterlijk dat een uitvoeringsagenda er nog niet is, maar nog moet komen (par. 1.2.1). In andere programma's, zoals Woonwijs en Geldwijs kan juist goed voortgebouwd worden op wat de afgelopen jaren al in gang is gezet. In de programmabeschrijving van het programma Brede toegang herkennen wij in positieve zin veel van wat het afgelopen jaar is veranderd bij Geynwijs. Wij hebben er veel vertrouwen in dat die maatregelen tot een verbetering van de dienstverlening zullen leiden.
Maar voor een goede borging is meer nodig. Dan moeten we niet alleen weten wat er gedaan gaat worden, maar ook welke (maatschappelijke) doelen men daarmee wil realiseren. In sommige programma's is daartoe een paragraaf opgenomen, in andere niet.
Concreet stellen wij voor:

- De programma's Positieve gezondheid en Buurtkracht bij te stellen in die zin dat concreter wordt aangeven welke projecten en arrangementen de komende jaren gerealiseerd gaan worden
- Bij alle programma's waar dat nog niet gebeurd is, een paragraaf op te nemen over de gewenste of verwachte maatschappelijke effecten

2) Integraliteit
Integraal samenwerken en ontschotting zijn van meet af aan een hoofddoel van de transformatie geweest. Toch is dat lastig, zoals in eigenlijk alle documenten blijkt. In zowel het programma Brede toegang als Iedereen doet mee wordt expliciet geconstateerd dat integraal samenwerken wel *binnen* de domeinen plaats vindt, maar nog te weinig *tussen* de domeinen. Die conclusie onderschrijven wij. Zowel bij Brede toegang, als bij Geldwijs, Kansen voor jeugd en Iedereen doet mee zien wij dat er binnen het betrokken domein al samengewerkt en afgestemd wordt tussen de verschillende betrokken partijen. Werken met een gemeenschappelijke methodiek (Krachtwerk) is daarbij een belangrijk middel.

Echt goede samenwerking over de domeinen heen moet echter nog van de grond komen. In het programma Woonwijs wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat er bij het toewijzen van woningen aan urgente zorgbehoevenden meerdere partijen een rol spelen (gemeente, woningcorporaties, zorgverzekeraars), maar hoe die op een noemer worden gebracht wordt niet nader aangeduid. Het programma Positieve gezondheid stelt dat met twee gezondheidscentra afspraken zijn gemaakt. Maar wat zijn de redenen dat dat niet (ook) al met andere is gebeurd? Ook de samenwerking met zorgverzekeraars wordt nogal voorzichtig en optioneel beschreven. In het programma Buurtkracht worden de wijkplatforms maar een keer zijdelings genoemd. Tegenover deze reële ervaringen staan een aantal zinnen in de algemene tekst en ook in het programma Brede toegang, waarin integraal samenwerken als een noodzakelijke paradigmawisseling wordt beschreven, waaraan alle organisaties moeten meedoen. De vraag hoe dat te realiseren wordt niet beantwoord. Bovendien vraagt de adviesraad zich af of dit 'heilige moeten' wel zinvol is en in het belang van de burgers.

- Wij nodigen u daarom uit om eens nadrukkelijker op basis van de ervaringen te kijken waar en wanneer integraal samenwerken zinvol is. Leer van ervaringen en pas die toe. En als echt integraal werken problematisch is, ga het dan niet afdwingen, maar stimuleer in elk geval dat organisaties waar nodig goed samenwerken.

3) De burger centraal

Dat burgers centraal moeten staan lijkt het belangrijkste uitgangspunt te zijn van wat in de nota's ECHTE transformatie wordt genoemd en waaraan hoogdravende woorden worden gewijd. Voor ons gevoel wordt aan deze doelstelling vooral lippendienst bewezen. De meeste afzonderlijke programma's staan bol van plannen, projecten, pilots en initiatieven die vanuit het gemeentelijk apparaat worden opgezet. Nergens lezen wij een echt pogen om de burger daadwerkelijk te betrekken bij probleemformuleringen en oplossingen. Er wordt – met de beste bedoelingen – vóór de burger gedacht. Het meest expliciet komt dit tot uitdrukking in het programma Buurtkracht, waar op blz. 1 (trend 2) expliciet wordt gezegd dat er een beweging gaande is waarbij burgers meer de regie voeren over zichzelf en hun eigen leefomgeving en dat de overheid voor de opgave staat inwoners zowel ruimte als vertrouwen te bieden. In de rest van deze programmabeschrijving lezen we alleen nog maar dat 'we' (wie dat dan ook mogen zijn) van alles gaan opzetten en regelen. De kloof tussen de leefwereld van de burgers en die van de systeemwereld van bestuur en beleid zal zo niet worden gedicht.

De adviesraad staat daarom sceptisch ten opzichte van dit uitgangspunt. Enerzijds is het een open deur, maar anderzijds riekt het naar paternalisme. Stel dat die burger met andere wensen en verlangens komt dan de bestuurders en programmamakers graag zien, wat dan? Wie zegt dat burgers 'krachtige gemeenschappen' willen? Transformatie moet naar onze mening een middel zijn om betere zorg en welzijn te realiseren, geen doel op zich. Burgers moeten uiteraard eigen initiatieven kunnen ontplooien en zorgvragers mag ook gevraagd worden om zelf mee te denken over oplossingen van hun problemen, maar het

moet niet doorschieten in een opgelegd community-denken. Het moet aansluiten bij de leefwereld van de burger.

- Wij adviseren daarom om het concept transformatie scherper te definiëren en daarbij echt de behoefte van burgers ten aanzien van wat zij van de gemeente en andere diensten verwachten diensten centraal te stellen.

4) Preventie

Wil men een van de belangrijkste doelen van de transformatie realiseren, nl. het voorkomen van problemen of een beroep op zwaardere vormen van zorg en ondersteuning, dan is preventie belangrijk. Voorkomen van problemen zit vooral in Kansen voor jeugd, Positieve gezondheid en Buurtkracht, vroegtijdige signalering in Geldwijs, Iedereen doet mee en Brede toegang. De belangrijkste vraag is echter niet OF preventie in de programma's genoemd wordt, maar of er handen en voeten aan gegeven wordt en of de genoemde maatregelen en arrangementen effectief zijn. Dan kun je denken aan:

- Goede infrastructuur
- Informatie en scholing
- Signalering
- Gemakkelijke toegang
- Lichte vormen van dwang

Zoals gezegd, in een aantal programma's zien wij daartoe goede aanzetten, in andere komt het wat minder uit de verf of dreigt juist het gevaar van een overload aan activiteiten en projecten waardoor allerlei clubs naast elkaar gaan werken en de inwoners door de bomen het bos niet meer zien. Wij hadden zelf bijvoorbeeld al moeite het overzicht te houden bij alle elementen die in Iedereen doet mee en in Woonwijs worden opgesomd.

- Wij adviseren derhalve de programma's waar nodig aan te scherpen opdat duidelijk wordt op welke wijze preventie adequaat gestalte krijgt.
- Wij adviseren om in een bijlage een matrixtabel toe te voegen met daarin per domein/programma een weergave van alle gerealiseerde, lopende en nog aan te vangen projecten.

5) De kwetsbare burger

In adviezen die wij de afgelopen jaren hebben uitgebracht over deelonderwerpen hebben wij steeds aandacht gevraagd voor het feit dat met alle nadruk op zelfredzaamheid en eigen kracht de kwetsbare burger niet te kort mocht komen. Niet iedereen is altijd in staat zichzelf in voldoende mate te redden, zoals ook de WRR in een rapport in 2017 al benadrukte. In navolging van dit advies hebben ook wij het Nieuwegeinse beleid beoordeeld op de vraag of regelingen uitgaan van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers.

Wij zien dan dat in een aantal programma's, i.h.b. Geldwijs en Iedereen doet mee hier aandacht aan wordt besteed, zij het dat een aantal zaken nog wel in de kinderschoenen staat. Een belangrijk aspect is dat burgers, juist als ze kwetsbaar zijn, toch gemakkelijk hun weg moeten kunnen vinden in het woud van regelgevingen en instanties en daarin begeleid kunnen worden. Soms gaat dat goed (bv. de beschikbaarheid van verplichte cliëntondersteuning bij de

Brede toegang en bij Wil; het werken met Krachtwerk en Mobility mentoring; aandacht voor laaggeletterdheid), maar soms schort het daar nog wel aan, zoals bv. de passage over de toewijzing van voorrang voor verzorgd wonen in woonwijs laat zien.

- In navolging van de WRR bevelen wij daarom aan bij de inrichting van beleid uit te gaan van een realistische inschatting van het denkvermogen en het doenvermogen van gewone burgers.
- Projecten om m.n. dat doenvermogen te vergroten verder op te starten of te continueren.

6) Regie
In het sociaal domein moet veel gebeuren; niet voor niets zijn er zeven programma's die evenzovele werkvelden bestrijken. In al die werkvelden komen vele instanties, professionals, vrijwilligersorganisaties en individuele burgers – al dan niet kwetsbaar – samen. De gemeente is door de wetgever verantwoordelijk gesteld voor een succesvolle uitvoering daarvan. Die verantwoordelijk komt tot uitdrukking in de veelheid van plannen en projecten die in de afzonderlijke programma's wordt genoemd en dat is natuurlijk prima. Maar wij missen regie in het geheel. Er is niet echt een duidelijke beschrijving van de rol die de gemeente zichzelf toekent. Veel wordt overgelaten aan netwerken die tussen alle partners min of meer vanzelf tot stand moeten komen. De adviesraad heeft hier grote twijfels bij. Goed werkende netwerken komen niet vanzelf tot stand en vragen een meer sturende en controlerende rol. Wij vinden het daarom jammer dat de uitvoeringsagenda hier nog zo vaag over is. Belangrijke voorwaarde voor een goede sturing is duidelijkheid over de gewenste en reële uitkomsten van het proces van transformatie door middel van monitoring van de resultaten en opbrengsten. Wij ondersteunen daarom hetgeen er in de uitvoeringsagenda is gezegd over monitoring en het opzetten van een onderzoeksagenda.

- Concreet adviseren wij u om eerder werk te maken van de oplossing van het dilemma dat op blz. 11 van de algemene tekst wordt geschetst en daarmee niet te wachten tot na afloop van de derde fase.
- Snel werk te maken van de concretisering van de onderzoeksagenda.

Ter afsluiting
De Adviesraad Sociaal Domein Nieuwegein heeft heel veel waardering voor wat in de gemeente Nieuwegein de afgelopen jaren is gerealiseerd; door het college, ambtenaren, medewerkers van instellingen en burgers zelf. Met vallen en opstaan is de transitie toch wel behoorlijk soepel doorstaan. Deze uitvoerings- en investeringsagenda bevat een fikse opsomming van plannen en projecten die de afgelopen jaren gerealiseerd zijn en geborgd worden. Wij zijn zeer positief over de meeste van die concrete uitwerkingen. Zij zullen er zeker voor zorgen dat burgers waar en wanneer nodig hulp en ondersteuning kunnen krijgen bij hun problemen. Dan nog zal er veel niet goed gaan en steeds weer bijgesteld moeten worden. Maar dat is niet erg. Laat in de dagelijkse praktijk blijken wat er verbeterd kan worden en hoe er naar (nieuwe) oplossingen voor (nieuwe) problemen gezocht wordt. Belangrijk is dat de gemeente voor een goede

infrastructuur zorgt waarin dit soort aanpassingen van onderop en vanuit de praktijk veilig, degelijk en efficiënt plaats kan vinden in samenwerking tussen instanties, professionals en burgers.

Maar het lijkt erop alsof het college daar niet tevreden mee is. Het ambitieniveau wordt hoog gesteld: er moet 'echt getransformeerd worden' en er moeten 'krachtige gemeenschappen' worden gevormd. De adviesraad vraagt zich af of de gemeente niet bereid is te leren van de ontwikkelingen van de laatste jaren. Bij Geynwijs bleek al snel dat het getransformeerd betrekken van de burger bij de probleemdefinitie en de oplossing tot grote problemen (wachttijden, kostenverhogingen en ontevredenheid) leidde. Terecht is die ambitie daar bijgesteld, maar soortgelijke teksten over 'getransformeerd werken' komen nog steeds terug in met name de algemene tekst en ook elders in programmabeschrijvingen. Zitten burgers daar echt op te wachten?

Hetzelfde geldt voor het integrale werken. In verschillende programma's wordt geconstateerd dat dat lastig is. Desondanks staat in de voorlaatste alinea van blz. 16 van de 'oplegger' dat het bestaande organisatieparadigma niet meer past en dat 'we dus een integraal nieuw organisatieconcept gaan ontwikkelen. [...] Het moet veranderkundig niet beter met minder middelen, het moet echt anders.' (Vergelijkbare woorden staan in het programma Brede toegang, blz. 3). Een complete reorganisatie wordt in het vooruitzicht gesteld, niet alleen van de gemeentelijke organisatie maar van alle instanties en medewerkers die bij het sociaal domein betrokken zijn. De adviesraad vraagt zich af of je je zo niet een hele hoop onnodige problemen op de hals haalt en bijvoorbeeld met dit soort teksten die andere instanties en medewerkers niet eerder afschrikt dan uitnodigt. Ook hier hebben wij er grote twijfels bij of uiteindelijk de burger daar beter door bediend wordt. Integraal werken is geen doel, maar een middel en centraal moet staan wat de toegevoegde waarde daarvan is. De adviesraad stelt u daarom voor dit soort teksten te schrappen en de ambitie bij te stellen tot wat haalbaar is. Kortom: van ons hoeft het niet anders, maar wel goed!

Met vriendelijke groet,

Namens de Adviesraad Sociaal Domein
dr. P.J.H. Selten
voorzitter

Voor deze,

Mevr. V. Hogendoorn
ambtelijk secretaris

i.a.a. de Gemeenteraad van Nieuwegein